



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento – ICPD
Programa de Mestrado em Direito

RENATA DE SOUZA MAEDA

**O ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA (EIV) COMO INSTRUMENTO
JURÍDICO DE INTERNALIZAÇÃO DE EXTERNALIDADES: O CASO GUARÁ II,
DO DISTRITO FEDERAL**

Brasília-DF

2015

RENATA DE SOUZA MAEDA

**O ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA (EIV) COMO INSTRUMENTO
JURÍDICO DE INTERNALIZAÇÃO DE EXTERNALIDADES: O CASO GUARÁ II,
DO DISTRITO FEDERAL**

Dissertação apresentada como requisito
para a obtenção do título de mestre em
Direito pelo Programa de Mestrado do
Centro Universitário de Brasília –
UniCEUB.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo Ferreira
Ribeiro.

Co-orientador: Prof. Dr. Paulo A. C.
Carmona

Brasília-DF

2015

MAEDA, Renata de Souza.

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) como instrumento jurídico de internalização de externalidades: O Caso Guará II, do Distrito Federal. Brasília: Maeda, Renata de Souza, 2015. 132 f.

Dissertação (Mestrado) – Centro Universitário de Brasília. Programa de Mestrado em Direito. Orientador: Prof. Dr. Gustavo Ferreira Ribeiro. Co-orientador: Prof. Dr. Paulo A. C. Carmona

Introdução. 1. Cidade, Urbanismo e evolução do Direito Urbanístico. 2. Referência Teórica e Conceitos Fundamentais. 3. Análise do EIV como Instrumento Jurídico de Internalização de Externalidades. Conclusão

RENATA DE SOUZA MAEDA

**O ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA (EIV) COMO INSTRUMENTO
JURÍDICO DE INTERNALIZAÇÃO DE EXTERNALIDADES: O CASO GUARÁ II,
DO DISTRITO FEDERAL**

Dissertação apresentada como requisito
para a obtenção do título de mestre em
Direito pelo Programa de Mestrado do
Centro Universitário de Brasília –
UniCEUB.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo Ferreira
Ribeiro.

Co-orientador: Prof. Dr. Paulo A. C.
Carmona

Aprovada em Brasília, _____ de _____ de 2015.

Banca examinadora:

Prof. Dr. Gustavo Ferreira Ribeiro
Orientador

Prof. Dr. Paulo A. C. Carmona
Co-orientador

Prof. Dr. Ivo Gico T. Jr.
UniCEUB.

Prof. Dr. Julio Cesar de Aguiar
Membro Externo (UCB – Brasília).

Dedico este trabalho ao meu pai, Jitsuo Maeda (*in memoriam*).

Ao meu Deus, por mais essa oportunidade.

Ao meu orientador Professor Doutor Gustavo Ribeiro pelos ensinamentos, pela paciência e apoio acadêmico indispensável para a concretização deste objetivo.

Ao Professor Doutor Paulo Carmona pelo incentivo e pela co-orientação.

Ao UniCEUB e sua equipe da secretaria do Mestrado pela acolhida e auxílio.

Ao Grupo Via, nas pessoas do Dr. Fernando Queiroz e Dr. Domenico, pelo incentivo e investimento.

Ao amigo Paulo Palhares pelos conselhos.

Às amigas Lucia Lisboa e Paula Elizabeth pelo apoio na revisão do trabalho.

À minha família pelo apoio sempre constante e incondicional ao longo de toda a minha formação, tanto nos momentos difíceis quanto nos de alegria e comemorações.

E para Roberto, finalmente e acima de tudo, meu amado esposo, que pacientemente revisou e corrigiu o trabalho, contribuindo de todas as formas para minha concentração durante a elaboração deste trabalho, os meus últimos agradecimentos.

RESUMO

O presente trabalho tem por objeto analisar se o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), instrumento de política pública de desenvolvimento urbano, previsto no Estatuto da Cidade, pode ser compreendido como um legítimo e efetivo instrumento jurídico de internalização de externalidades provocadas pela construção de empreendimentos imobiliários. Neste contexto, após se introduzir conceitos fundamentais do Direito Urbanístico e se relacionar o EIV com conceitos econômicos, como externalidades, adentra-se em um estudo de caso concreto: o EIV confeccionado na Região Administrativa do Guará (Guará II). Conclui-se, fundamentalmente, que embora peculiar, pela característica *ex-post* do EIV realizado, considera-se que a Administração Pública internalizou, ou indicou os meios para internalizar, as externalidades negativas produzidas pelo empreendimento, como o aumento dos congestionamentos na RA do Guará.

Palavras-chave: Estatuto da Cidade; Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV; Análise Econômica do Direito; Desenvolvimento Urbano; Externalidades; Guará II.

ABSTRACT

The object of this current study is to analyze if the Neighborhood Impact Study (EIV), a public policy instrument of urban development, referred to in the City Statute, can be understood as a legitimate and effective legal instrument to internalize externalities caused by construction real estate projects. In this context, after introducing basic concepts of urban law and relate EIV with economic concepts, such as externalities, a concrete case study comes into: the EIV made Administrative Region of Guará (Guará II). Therefore, although peculiar, the ex-post's feature of the EIV realized that the Public Administration internalized, or indicated the means to internalize the negative externalities produced by the project, such as increased congestion in RA Guará.

Keywords: Statute of the City; Neighborhood Impact Study; Economic Analysis of Law; Urban Development; Externalities; Guará II.

ILUSTRAÇÕES

GRÁFICOS

Gráfico 1 - Curva de demanda (equilíbrio da demanda e oferta)	59
Gráfico 2 - Custo Social e Ótimo Social	62
Gráfico 3 - Externalidades	69
Gráfico 4 - Internalização e Equilíbrio Econômico	72
Gráfico 5 - Benefício Social	73
Gráfico 6 - Custos Externos	74
Gráfico 7 - Curva de demanda (equilíbrio da demanda e oferta)	78

FIGURAS

Figura 1 - Regiões Administrativas de Brasília	84
Figura 2 - Guará II, DF	88
Figura 3 - <i>Cordon Line</i>	108
Figura 4 - Localização das Contagens	109
Figura 5 - Área de Abrangência do Sistema Metroviário	110

TABELAS

Tabela 1 - População Guará	97
Tabela 2 - População Antes e Depois PDOT	97
Tabela 3 - População 14 Empreendimentos	98
Tabela 4 - Potencialidade Lotes	100
Tabela 5 - Potencialidade Lotes - Empreendimentos	100
Tabela 6 - Mobilidade População Guará	108
Tabela 7 - Mobilidade - Modos e Motivos	109

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1. CIDADE, URBANISMO E EVOLUÇÃO DO DIREITO URBANÍSTICO	13
1.1. Cidade e Urbanismo	13
1.2. Direito Urbanístico	21
1.3. Estatuto da Cidade	34
1.4. Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV	39
1.5. Vinculação do EIV na tomada de decisão da Administração Pública	54
1.6. Eficiência da Administração Pública.....	55
2. REFERENCIAL TEÓRICO E CONCEITOS FUNDAMENTAIS	58
2.1. Economia de Bem-Estar	58
2.2. Teoria das Externalidades.....	60
2.2.1. Externalidades Negativas: Poluição, Congestionamentos e Ruídos	62
2.2.2. Externalidades Positivas: Valorização da Área, Bens Públicos e Infraestrutura	65
2.3. Tragédia dos Comuns	67
2.4. Solução para as Externalidades	68
2.4.1. Soluções Privadas: Teoria de Coase	75
2.4.2. Soluções Públicas: Teoria de Pigou.....	76
3. ANÁLISE DO EIV COMO INSTRUMENTO JURÍDICO DE INTERNALIZAÇÃO DE EXTERNALIDADES	81
3.1. O Caso Guará II, Distrito Federal	84
3.2. A Ação Civil Pública n. 2012.01.1.100062-4 – Vara de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal	90
3.3. O Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV da Avenida Central e das Áreas Especiais 2 e 4 da Avenida do Contorno, Guará II	95
CONCLUSÃO.....	118
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	120

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, em seus artigos 182 e 183, estabeleceu as diretrizes da política urbana nacional, sendo que sua regulamentação foi instituída somente em 2001, com o advento da Lei Federal n.º 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade compreende uma nova etapa na evolução do direito urbanístico. Representa a expressão legal da política pública urbana, norma originadora de um sistema que interage com os diversos agentes que constroem a cidade e a reconhece em movimento, em um processo que precisa, de um lado, avaliar e dar conta das necessidades urbanas e, de outro, estabelecer os limites para a vida em sociedade, considerando uma sociedade dinâmica, exigente e com escassez de recursos naturais.

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) insere-se dentro de um conjunto de novos instrumentos de políticas de desenvolvimento urbano contemporâneo, previstos no Estatuto da Cidade. Visa atender às exigências da vida moderna e está integrado ao direito urbanístico, que tem sua matriz no cumprimento da função social da propriedade e da cidade.

O art. 37 do Estatuto da Cidade determina que o EIV seja executado de forma a contemplar os efeitos negativos e positivos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades. Assim, o presente estudo busca compreender se o EIV pode ser entendido como um legítimo e efetivo instrumento jurídico de internalização de externalidades provocadas pela construção de empreendimentos imobiliários.

O desenvolvimento desse estudo se desdobrará em três capítulos, além desta breve introdução e conclusão, ao final. O primeiro capítulo oferece um exame detalhado do conceito e características do instrumento de política urbana em referência. No segundo capítulo, será introduzida a ideia de custo externo (externalidade), teoria estudada pela microeconomia, para ver como ele pode levar à falha de mercado e se as políticas públicas podem corrigir essa falha. O instrumental teórico a ser desenvolvido no referido capítulo resume-se essencialmente à Teoria das Externalidades, Teorema de Coase, Teorema de Pigou e a Tragédia dos Comuns, todos utilizados pela Análise Econômica do Direito (AED).

De posse dos conceitos trazidos pelos capítulos anteriores, o terceiro capítulo buscará confirmar a hipótese de que o EIV é legítimo e efetivo instrumento jurídico de

internalização de externalidades provocadas pelos empreendimentos imobiliários. Para auxiliar o estudo utilizar-se-á caso ilustrativo ocorrido na Região Administrativa do Guará II, Distrito Federal, examinando-se, à luz de alguns princípios básicos da microeconomia padrão, as implicações mais importantes de sua aplicação, como parte de um conjunto de soluções relevantes de que dispõe a autoridade pública para amenizar muitos dos problemas que decorrem de processos desordenados de urbanização.

1. CIDADE, URBANISMO E EVOLUÇÃO DO DIREITO URBANÍSTICO

1.1. Cidade e Urbanismo

O conceito de cidade¹ tem sido muito discutido ao longo do tempo e, por sua conceituação interessar a vários ramos do conhecimento, acaba por possuir diversas acepções, dependendo do enfoque que lhe é dado. O urbanista Lucio Costa (BASSUL, 2005, p. 23), por exemplo, conceitua cidade como sendo “a expressão palpável da necessidade humana de contato, comunicação, organização e troca, numa determinada circunstância físico-social e num contexto histórico”.

O jurista José Afonso da Silva (2010, p. 24-26), por sua vez, destaca três critérios para o conceito de cidade:

(i) critério demográfico-quantitativo (mais utilizado) - considera cidade determinado aglomerado urbano com certo número de habitantes, valorizando, assim, o número de habitantes e/ou a densidade populacional. No Canadá, por exemplo, o critério é de 100 moradores, enquanto que para a Holanda 5 mil habitantes caracterizam uma cidade. Já para a ONU, o critério é de 20 mil habitantes (CARMONA, 2014, p. 38);

(ii) critério econômico – há o assentamento da população para o fomento do comércio, do artesanato, do negócio, da manufatura, da indústria, ou seja, analisa toda cidade como um local onde se constrói e se desenvolve o mercado; e

(iii) critério de subsistemas – considera a cidade como um conjunto de subsistemas administrativos (sede de organizações públicas), comerciais (centro de relações comerciais), industriais (centro de produção de manufatura) e socioculturais (produção educacional, recreativa, cultural, religiosa, dentre outros) no sistema nacional geral.

Carmona (2010, p. 13-14) complementa os critérios apontados por José Afonso da Silva e indica os:

¹ Noticia-se que as primeiras cidades formaram-se nos vales da Mesopotâmia, mais especificamente entre o rio Tigre e Eufrates por volta do ano de 3100 a.C. Contudo, não obstante existência milenar, as cidades evoluíram e se manifestam de forma significativa a partir da primeira metade do século XIX (SILVA, 2010, p. 19). Daniela Campos Libório Di Sarno (2004, p. 1) salienta ainda que o processo de organização na América Latina data de 2 mil anos atrás. Existiam núcleos estruturados nos moldes do que hoje chamamos ‘cidades’, com localização, forma, traçado, arquitetura, além de terem sido centros de sistemas políticos, com estrutura social e organização econômica. Conclui a referida autora que as primeiras cidades sul-americanas são precedentes à colonização europeia.

(iv) critério funcional – valoriza a influência exercida na cidade sobre as áreas envolvidas e o tipo de atividade a que a população se dedica, que devem ser, majoritariamente, do setor secundário e terciário²; e a

(v) critério jurídico-administrativo – aplica-se às cidades definidas por decisão legislativa, como forma de incentivar o povoamento, de recompensar os serviços prestados ou garantir a defesa de regiões de fronteira.

No Brasil, adotou-se a concepção jurídico-política que se aproxima dos critérios jurídico-administrativo e de subsistemas, tendo em vista que a Constituição Federal, em seu artigo 18, § 4º prevê que o centro urbano adquire categoria de cidade quando seu território se transforma em Município³ (CARMONA, 2010, p. 14).

Do ponto de vista puramente urbanístico, um centro populacional assume característica de cidade quando possui: (i) unidades edilícias (nas quais os membros da coletividade residem ou desenvolvem suas atividades) e (ii) equipamentos públicos (bens públicos e sociais criados para servir às unidades edilícias e os habitantes que ali residem ou executam alguma atividade, como ruas, água, esgoto, energia elétrica, praças, parques, escolas, igrejas, hospitais, dentre outros) (SILVA, 2010, p. 26).

Outro enfoque dado é que, muito mais do que um conjunto de atributos físicos e tangíveis, a cidade constitui uma das mais fortes expressões simbólicas do mundo moderno (BASSUL, 2005, p. 23). Esse simbolismo centra-se na capacidade de, em um mesmo espaço, permitir a intervenção de inúmeros grupos sociais em seus respectivos processos de produção e práticas culturais, possibilitando a interação, nesse mesmo espaço, de temporalidades diferentes, não obstante a constante e natural existência de conflitos, embates de modelos econômicos e, como característica do capitalismo⁴, valorização da propriedade urbana

² Setor primário seria o conjunto de atividades (atividades extrativas como a agricultura) voltadas à produção de mercadorias não transformadas; setor secundário seria o conjunto de atividades produtivas como a construção civil voltadas para a transformação de matérias-primas; e setor terciário seria o conjunto de atividades produtivas de que não resultam bens tangíveis ou seja, os serviços em geral. In: Ferreira, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário da língua Portuguesa**. 5 ed. Curitiba: Positivo, 2010, p. 1925.

³ CF: Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.
§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996).

⁴ Para Weber, a cidade é imprescindível para a existência do capitalismo. Ele chega a afirmar que uma das razões de o capitalismo não ter se desenvolvido no Oriente foi justamente a ausência de cidades definidas de acordo com seu modelo. Para ele, embora a cidade moderna tenha se originado da comunidade relativamente

(AMORIM, 2007, p. 11). É a cidade que representa o resultado do estágio mais complexo de relações intersubjetivas do indivíduo (GUIMARÃES, 2010, p. 28).

Assim, o conceito de cidade pode ser visto como o resultado do conjunto dos subsistemas administrativos, comerciais, industriais e socioculturais que, ajustados entre si, tornam-se imprescindíveis ao bem-estar da sociedade e dos indivíduos que a integram. Carvalho Filho (2013, p. 5) salienta que a presença desses subsistemas proporciona a sobrevivência das cidades, mas outras providências são imperiosas para acompanhar sua evolução e é no aspecto da evolução das cidades que vem à tona o urbanismo.

O conceito de urbanismo também encontra diversas definições⁵ apesar de estar estreitamente ligado à cidade e às necessidades conexas à permanência do indivíduo na cidade⁶. O urbanismo aparece como resposta à evolução da complexidade com que se formaram os núcleos urbanos (DI SARNO, 2004, p. 5) e, por isso, José Afonso da Silva (2010, p. 19) afirma que “o urbanismo evolui com a cidade”.

Contudo, por mais que as regras urbanísticas existissem, não estavam dispostas de forma clara em legislações específicas, fazendo com que por séculos o urbanismo não atuasse de forma expressiva, acarretando graves consequências para a sociedade da época⁷.

No final da Idade Média e início do renascimento, o desenvolvimento de técnicas agrícolas ocasionou excedente de produção que acabou por estimular o comércio, dando origem aos burgos (cidades) que atraíram pessoas – camponeses e servos fugitivos – que almejavam uma melhora de vida (SANT’ANNA, 2007, p. 19-20).

O aprimoramento no sistema de abastecimento de água e das redes de esgoto melhorou a vida urbana e ciências, como a matemática, possibilitaram o desenvolvimento da arquitetura, podendo-se assim planejar de forma econômica construção de casas, palácios e igrejas. Não obstante, no século XIX o urbanismo teve como principal característica a arte de

autônoma de “burgueses livres”, que existiu no período de transição do feudalismo para o capitalismo, essas comunidades perderam rapidamente sua independência para se tornarem alicerces do Estado Nação. (GUIMARÃES, 2010, p. 31)

⁵ Nathália Arruda Guimarães (2010, p. 38) salienta que a origem do termo urbanismo é imprecisa e a aplicação dele, da mesma forma, parece ser tão ampla que dificulta uma conceituação única e universal.

⁶ Urbanismo é palavra que vem do latim *urbs*, que por sua vez, significa cidade. Portanto, o conceito de urbanismo está estritamente ligado à cidade e às necessidades do ser humano nas cidades (CARMONA, 2010, p. 13).

⁷ Na Europa do século XIV aproximadamente um terço dos habitantes morreram em decorrência da Peste Negra que era transmitida através da picada de pulgas de ratos doentes. Estes ratos chegavam à Europa nos porões dos navios vindos do oriente. Como as cidades medievais não tinham condições higiênicas adequadas, os ratos se espalhavam facilmente e rapidamente (SANT’ANNA, 2007, p.19-20).

harmonizar e embelezar a cidade, apresentando-se com um sentido fundamentalmente estético, podendo ser considerado como primitivo (SANT'ANNA, 2007, p. 20).

Com o tempo, diante da Revolução Industrial e com o rápido crescimento das cidades, o urbanismo ampliou seus conceitos, evoluindo de um urbanismo predominantemente estético para um urbanismo mais funcional e social, buscando harmonizar a relação entre o homem e a natureza (DI SARNO, 2004, p. 5).

O surgimento da máquina a vapor ocasionou o crescimento das cidades no período de 1760 a 1850. De 1850 a 1900, a migração do campo para as cidades foi intensa, fazendo com que a indústria e o comércio praticamente exterminassem o artesanato e os meios manuais existentes. A eletricidade tornou a cidade um local atrativo para a grande maioria da população mundial. A revolução industrial então acabou por deslocar a produção de riqueza do campo para a cidade, fazendo o urbanismo se desenvolver (SANT'ANNA, 2007, p. 21), diante dos novos desafios encontrados com as cidades cada vez maiores e populosas.

Assim, o urbanismo, que durante séculos foi valorizado pelas suas soluções meramente estéticas, começa a ser pensado e utilizado de forma a trazer respostas estruturais importantes. Acaba por ser tratado como ciência multidisciplinar, abrindo seu campo de ação meramente estético para a organização e o planejamento de núcleos urbanos, buscando resultados e alcançando objeto próprio (DI SARNO, 2004, p. 5-6).

Sant'anna (2007, p. 22), de forma objetiva, destaca que o urbanismo surge com a finalidade de perseguir propósitos favoráveis à sobrevivência da humanidade nas cidades e passa a ser “pensado e utilizado de forma a trazer respostas estruturais importantes, relacionadas aos aspectos importantes da vida urbana, tais como habitação, infraestrutura, lazer, condições de trabalho, entre outras”.

Sob essa visão, o urbanismo é uma ciência, uma técnica e uma arte ao mesmo tempo, cuja finalidade é a organização do espaço urbano visando o bem-estar individual e coletivo, por meio de uma legislação, de um planejamento e da execução de obras públicas que permitam o desempenho harmônico e progressivo da habitação, do trabalho, da recreação do corpo e do espírito (SILVA, 2010, p. 30).

Cabe ressaltar, ainda, a *Carta de Atenas*⁸, manifesto publicado como resultado dos trabalhos do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), realizado em Atenas em 1933⁹. A Carta de Atenas, sob a inspiração dos trabalhos do arquiteto suíço Le Corbusier (1887-1965), sintetizou os princípios do urbanismo moderno, adotados até hoje pelos profissionais da área. Naquela oportunidade, o urbanismo restou caracterizado como responsável por quatro funções básicas para o cidadão e a sociedade: habitação, trabalho, circulação no espaço urbano e recreação do corpo e do espírito (CARMONA, 2010, p. 21).¹⁰

A habitação é considerada parte integrante dos direitos fundamentais do cidadão, razão pela qual o Estado tem o dever e responsabilidade de protegê-la. Habitar é uma necessidade intrínseca à existência do ser humano, razão pela qual o direito à habitação é inerente à vida. Daí o conceito de Le Corbusier de que a moradia é o local onde o homem ou a família “vive, dorme, anda, ouve, vê e pensa” (CARMONA, 2010, p. 22). Ademais, tem-se

⁸ O evento, que teve como tema a "cidade funcional", discutiu aspectos da arquitetura contemporânea. Foi dominado pela visão dos franceses e de Le Corbusier em particular, onde, o tópico sobre patrimônio histórico foi introduzido por solicitações dos delegados italianos.

⁹ Em fevereiro de 1998, foi editada pelo Conselho Europeu de Urbanistas a “Nova Carta de Atenas”, subscrita pelas associações nacionais e institutos de urbanistas dos principais países da União Europeia. Tal documento, ao mesmo tempo em que reconhece a grande influência da Carta de 1933, ressalta as deficiências dos tipos de estruturas e planos urbanísticos resultantes da sua aplicação, razão pela qual se prepara para uma Carta mais adequada à geração atual e às futuras, que coloca o cidadão em destaque no momento de tomar decisões de planejamento. Destaca, ainda, os temas relacionados com as novas necessidades urbanas, em particular em quatro áreas fundamentais: promover o desenvolvimento econômico e o emprego; favorecer a coesão econômica e social, melhorar o transporte e as redes transeuropeias; além de promover um desenvolvimento sustentável e uma boa qualidade de vida. Em seguida, destaca dez grupos de recomendações para um desenvolvimento sustentável como parte integrante do planejamento: 1) garantir uma cidade para todos; 2) promover a participação efetiva; 3) valorizar uma cidade para todos; 4) garantir a continuidade na vocação das cidades; 5) destacar os benefícios das novas tecnologias; 6) estimular a sustentabilidade do meio ambiente; 7) combinar os aspectos físicos com os sociais e econômicos; 8) contemplar uma gestão do tráfego de forma a garantir a mobilidade e acessibilidade; 9) promover a variedade e diversidade com o abandono das grandes zonas de usos monofuncionais e 10) tutelar as questões envolvendo saúde e segurança, incorporando medidas de proteção contra as catástrofes naturais, criminalidade e conflitos sociais (CARMONA, 2010, p. 21).

¹⁰ A Nova Carta de Atenas deveria sofrer revisão de 4 em 4 anos, sendo que a primeira revisão foi aprovada no congresso na entidade realizada em 20 novembro de 2003, em Lisboa, Portugal, recebendo o nome de Carta Constitucional de Atenas 2003 – A visão das Cidades para o Século XXI do Conselho Europeu de Urbanistas. A nova Carta de Atenas 2003 propõe uma rede de cidades que deseje conservar a riqueza cultural e diversidade, construída ao longo da história; conectar-se através de uma variedade de redes funcionais; manter uma fecunda competitividade, porém esforçando-se para a colaboração e cooperação e contribuir para o bem-estar de seus habitantes e usuários. Ademais, a nova Carta de Atenas de 2003 estabelece não apenas quatro funções, como na Carta de 1933, mas dez funções, que são tratadas como conceitos. Uma nova visão das cidades conectadas, que devem, segundo os autores, ser aplicados com as características locais históricas e culturais. Referem-se às cidades europeias do futuro, mas aplicam-se a qualquer cidade do mundo, já que as novas tecnologias e visão filosófica são adotadas quase que instantaneamente nestes tempos de globalização. Os novos conceitos são: uma cidade para todos, que deve buscar a inclusão das comunidades através da planificação espacial, e medidas sociais e econômicas que por si só devam combater o racismo, a criminalidade e a exclusão social; a cidade participativa, desde o quarteirão, o bairro, o distrito, o cidadão deve possuir espaços de participação pública para a gestão urbana, conectados numa rede de ação local. (GARCIA; BERNARDI, 2008, p. 7-10).

que a moradia integra o rol de garantias individuais positivadas na Constituição Federal, no artigo 6º.¹¹

O trabalho é um direito fundamental e vários comandos constitucionais asseguram tal direito. Conforme o art. 1º, inciso III, da Constituição Federal, a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamento a dignidade da pessoa humana; no inciso IV, estão assegurados os valores sociais do trabalho. No art. 6º, o trabalho é consagrado um direito social. O art. 170, por sua vez, estatui que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social, observando vários princípios, dentre eles a busca do pleno emprego. O art. 193 ainda dispõe que a ordem econômica tem como base o primado do trabalho.

Tudo isso tem a finalidade de reconhecer que o direito social ao trabalho efetiva a dignidade do indivíduo. O trabalho, como função urbanística, revela que determinadas atividades laborais exigem, para seu sucesso, infraestrutura necessária ao indivíduo trabalhador, bem como condições mínimas de sossego e tranquilidade (CARMONA, 2010, p. 25).

A adequada circulação das pessoas que convivem em um território é elemento necessário para seu equilíbrio e desenvolvimento, merecendo, aqui, alusão ao inciso XV do art. 5º da Constituição Federal, que garante ao cidadão o direito de liberdade de locomoção, além do disposto no §2º do art. 230 do mesmo *Códex*, que assegura a gratuidade para pessoas maiores de 65 anos nos transportes públicos.¹²

Assim, o planejamento urbanístico deve também levar em consideração a circulação de pessoas e semoventes em condições adequadas, ou seja, o sistema viário deve ser ordenado de modo a cumprir uma das funções urbanas (CARMONA, 2010, p. 27).¹³ De

¹¹ A Constituição Federal revela a importância da habitação quando reconhece a casa como asilo inviolável do indivíduo (Art. 5º, XI); elege a moradia como necessidade vital básica do trabalhador e de sua família a justificar o recebimento do salário mínimo (art. 7º, IV); atribui à União, aos Estados e Municípios competência comum para legislar sobre programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais (Art. 23, IX); confere à moradia condição imprescindível para a aquisição da propriedade urbana por usucapião (Art. 183) (CARMONA, 2010, p. 22).

¹² Anota-se ainda os seguintes dispositivos constitucionais relacionados ao tema: art. 7º, inciso IV (transporte como uma das necessidades básicas vitais que o salário mínimo deverá abarcar); art. 21, incisos XII, alíneas “d” e “e”, e XX (competência material da União em transportes), art. 22, incisos IX e XI (competência legislativa privativa da União sobre o trânsito e o transporte), art. 30, inciso V (competência dos municípios e Distrito federal acerca do transporte coletivo).

¹³ CARMONA (2010, p. 28) explica que para Le Corbusier as circulações eram como o próprio sangue das cidades, ligando as unidades de habitação, trabalho, cultura do espírito e do corpo e agrárias.

fato, os veículos na maioria das grandes cidades são os principais responsáveis por congestionamentos e ocupação de praças e ruas, originando a dificuldade de mobilidade que atrasam o normal desenrolar da vida das cidades, causando prejuízos econômicos e psicológicos (CARMONA, 2010, p. 28).

Por fim, destaca-se a recreação, uma vez que é necessário que o cidadão também tenha como refazer suas forças após o trabalho, o que está consagrado no texto constitucional, no art. 6º, que prevê expressamente o lazer dentre os direitos sociais. Ademais, deverá ser incentivado como forma de promoção social, conforme preconiza o art. 217, §3º da Constituição Federal.

No Brasil, o urbanismo foi introduzido no início do século XX, culminando com a elaboração do plano Agache no Rio de Janeiro¹⁴, tendo como parâmetro o modelo europeu de cidade moderna. Na era Vargas, o objetivo básico do urbanismo era a estética (embelezamento), a monumentalidade e o controle social sobre o uso do espaço, por meio da intervenção do Poder Público. Na década de 1950, o urbanismo passou a ser encarado como uma questão de desenvolvimento, pois com a formação de um mercado interno, a economia ganha destaque e impõe uma nova dinâmica urbana em todo território. No final da década de 70, a busca pelo ideal de cidade é substituída pela eficiência sobre a cidade. Na década de 80, destaca-se a reforma urbana redistributiva, tendo como foco a questão social, com ênfase na propriedade urbana da terra, no uso do solo urbano e na participação direta das camadas populares na gestão das cidades (DI SARNO, 2004, p. 6-7).

Em números, Edésio Fernandes (2006, p. 4) afirma que mais de 80% da população brasileira vive em cidades. Desde a década de 30 e, mais especificamente desde a década de 60, a rápida urbanização tem estruturalmente transformado o país em termos territoriais, socioeconômicos, culturais e ambientais. Em 1960, do total de 31 milhões de brasileiros, 44,7% viviam em áreas urbanas e o restante em áreas rurais. Em 1970, 55,9% dos brasileiros viviam em áreas urbanas. Em 2000, do total de 170 milhões de habitantes, 81,2%

¹⁴O Plano Agache foi a primeira proposta de intervenção urbanística na cidade do Rio de Janeiro com preocupações genuinamente modernas. Concluído em 1930, introduziu no cenário nacional algumas questões típicas da cidade industrial, tais como o planejamento do transporte de massas e do abastecimento de águas, a habitação operária e o crescimento das favelas. Além disso, com discussões emergentes que iam desde a necessidade de um zoneamento para a cidade até a delimitação de áreas verdes, ultrapassou os limites do Academicismo das intervenções predecessoras de Pereira Passos e Paulo de Frontin. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/plano-urbano>>. Acesso em 27/07/2014.

viviam em áreas urbanas. Em 2010, esse número aumentou para mais de 190 milhões de habitantes, sendo que 84% vive em áreas urbanas¹⁵.

Não obstante, o autor supramencionado salienta que o rápido processo de urbanização traz consigo o processo de exclusão social e segregação espacial: “atualmente, a combinação entre a alta taxa de urbanização e o aumento da pobreza social tem elevado o fenômeno crescente da urbanização da pobreza” (FERNANDES, 2006, p. 4).

Carmona (2010, p. 15) explica que a recente urbanização brasileira, como fenômeno de concentração populacional urbana, fez nascer uma série de problemas socioeconômicos, como a carência da habitação, educação, desemprego, degradação ambiental, ausência de segurança pública e saneamento básico. O referido autor (2014, p. 43) ainda salienta que:

as desigualdades sociais e regionais são assustadoras. A região Sudeste concentra 42% da população nacional e, junto à região nordeste, corresponde por 75% do *deficit* habitacional brasileiro. Enquanto a região Sudeste mais de 80% dos domicílios são servidos pela rede geral de esgoto sanitário, no Nordeste esse índice não chega a 40%. No Maranhão, um dos Estados mais pobres da Federação, 55% das famílias tem renda mensal inferior a um salário mínimo.

Ademais, dados de 2003 divulgados pelo IBGE¹⁶ comprovam que 36,8% dos municípios brasileiros têm loteamentos irregulares ou ilegais e 23% possuem favelas. Não bastasse isso, todas as cidades brasileiras com mais de 50 mil habitantes possuem tanto favelas quanto loteamentos irregulares ou ilegais.¹⁷

O urbanismo, portanto, evoluiu para prescrever e impor normas de desenvolvimento, de funcionalidade, de conforto e de estética da cidade, além de planejar os seus arredores, racionalizando o uso do solo, ordenando o traçado urbano, coordenando o sistema viário e controlando as construções que vão compor o aglomerado humano (SILVA, 2010, p. 31). Assim, a maior finalidade a ser alcançada pelo urbanismo é o bem-estar dos indivíduos, considerados isoladamente, e também da coletividade.

¹⁵ De acordo com o relatório da ONU (2007 Revision of World Urbanization Prospects) em 2008, pela primeira vez na história da humanidade, metade da população mundial vive em zonas urbanas. O referido relatório ainda diz que a população urbana deverá duplicar praticamente de 2007 até 2050, passando de 3,1 mil milhões para 6,4 mil milhões. Disponível em: <<http://www.unric.org/pt/novedades-desenvolvimento-economico-e-social/15574>>. Acesso em 27/01/2015.

¹⁶ Trata-se da pesquisa “Perfil dos Municípios brasileiros/2001”, divulgada em 13/11/03, disponível em: <<http://ibge.gov.br>>. Aceso em 27/01/2015.

¹⁷ Edésio Fernandes (2006, p. 5) destaca que: “não há como enfrentar esse enorme desafio que é promover reforma urbana no Brasil se não se fizer uma profunda reforma jurídica no país: cidade e cidadania são o mesmo tema, e não há cidadania sem a democratização das formas de acesso ao solo urbano e à moradia nas cidades.”

Destaca-se que, por vezes, as comunidades mundiais não tinham soluções eficientes para todos os problemas existentes nas cidades relacionadas ao urbanismo. Muitas das soluções vieram ao longo do surgimento de cada uma das dificuldades e nem sempre eram as melhores. O urbanismo, portanto, também é a técnica de correção dos problemas que a urbanização acarretou e não conseguiu superar. Essa técnica tem como função a implantação das melhorias e reformas que forem necessárias à promoção do bem-estar daqueles que usufruem do espaço a ser urbanizado (SANT'ANNA, 2007, p. 24).

O urbanismo deve incidir sobre todas as atividades particulares e coletivas desenvolvidas na cidade. Possibilita, inclusive, a solução dos inevitáveis conflitos existentes em grupos de pessoas, tendo em vista que tais soluções dificilmente seriam atingidas pela auto-organização dos indivíduos, já que são incontornáveis os conflitos de interesses que os colocam em posições de antagonismo (CARVALHO FILHO, 2013, p. 6).

Assim, o urbanismo, por meio da intervenção do Estado¹⁸, surge para alcançar esses objetivos que os indivíduos dificilmente conseguiriam sozinhos, refletindo um sistema de cooperação entre o Estado e a sociedade. Contudo, não adianta somente a busca do Estado pela concretização dos fatores de melhoria social, mas, ao contrário, é preciso que os indivíduos tenham a consciência social de que só com a interação dos interesses público e privado¹⁹ se poderá ter êxito na missão urbanística. Relativamente ao aspecto legal da implantação do urbanismo, essa técnica deve ser implantada por meio de normas jurídicas.

1.2. Direito Urbanístico

Ramo recente, se comparado com os demais da Ciência Jurídica, o Direito Urbanístico²⁰ talvez seja aquele no qual mais se observa a interferência de elementos de um

¹⁸ O Poder Público, embora não profíba a construção da obra ou exploração da atividade, tenta intervir de maneira a evitar que haja perturbação no cotidiano daqueles que habitam na região ou, pelo menos, tenta amenizar ao máximo a intensidade daquela. Muitas vezes, por conta do aparecimento de um empreendimento em determinada região, o Poder Público deve aumentar a rede de serviços colocados à disposição no local. (SOARES, 2010, p. 307)

¹⁹ Pietro Perlingieri (2002, p. 53-54) explica que tal dificuldade existe desde os Romanos, sendo que em determinados períodos prevalece o aspecto público e em outros prevalece o aspecto privado ao sujeito titular de interesses. Ademais, explica o autor que “as dificuldades de traçar linhas de fronteira entre direito público e privado aumentam, também, por causa da cada vez mais incisiva presença que assume a elaboração dos interesses coletivos como categoria intermediária (tome-se por exemplo, o interesse sindical ou das comunidades).”

²⁰ José Afonso da Silva (2010, p. 36) dispõe que “O direito urbanístico é produto das transformações sociais que vem ocorrendo nos últimos tempos. Sua formação, ainda em processo de afirmação, decorre da nova função do direito, consistente em oferecer instrumento normativo ao Poder Público a fim de que possa, com respeito ao

regime em outro²¹, ficando caracterizada sua multidisciplinaridade²² que, aos poucos, vai configurando suas próprias instituições.

Segundo José Afonso da Silva (2010, p. 37), o processo de formação do Direito Urbanístico, assim como qualquer outro ramo do direito, pode ser visto sob dois aspectos: (i) objetivo, que consistiria no conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade do Poder Público, destinada a ordenar os espaços habitáveis; e (ii) subjetivo, como ciência que busca o conhecimento sistematizado daquelas normas e princípios reguladores da atividade urbanística.

**Aspecto Objetivo do Direito Urbanístico*

Partindo da Constituição Brasileira, constatam-se normas sobre política de desenvolvimento urbano, planos diretores, ordenação urbana, parcelamento urbano, propriedade urbana e imposições constitucionais urbanísticas (art. 30, VIII, art. 182). Nela também se acha a proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico e paisagístico impositiva de regime especial à propriedade privada (artigos 24, VII, 215 e 216), bem como regras de competência que facultam à União, aos Estados e aos Municípios estabelecerem normas sobre urbanismo (artigos 21, IX e XX; 24, I e 30, I, II, VIII e IX).

Assim, tem-se que a organização do espaço urbano é atribuição do Poder Público, conforme determinado pela própria Constituição Federal: “Compete à União elaborar e

princípio da legalidade, atuar no meio social e no domínio privado, para ordenar a realidade no interesse da coletividade.”

²¹ Em estudo publicado em 1991, Regina Helena Costa afirma que a maioria dos juristas inclinavam-se a enquadrar o Direito Urbanístico dentro do Direito Público, mais precisamente dentro do Direito Administrativo. Fundamentavam essa orientação sob o argumento de que as normas de Direito Urbanístico nada mais são do que normas administrativas, pois cuidam de uma parte da organização e da atividade da Administração Pública. Alguns juristas iam além e afirmavam que o Direito Urbanístico estava dentro do Direito Econômico, tendo em vista as implicações do Urbanismo com a Economia da Nação (COSTA, 1991, p. 111-113). A dificuldade retratada residia, exatamente, na peculiar natureza de que se revestem as normas urbanísticas. A matéria urbanística apresenta notáveis conexões com relações jurídicas de natureza civilista, vez que o direito de propriedade encontra limites no interesse público e no interesse privado. Conjuga, assim, o Direito Urbanístico, elementos considerados como do Direito Público com outros tidos como do Direito Privado. (COSTA, 1991, p. 111-113). Contudo, atualmente consolidado está o entendimento no qual insere o Direito Urbanístico como instituto autônomo do Campo do Direito Público.

²² Basarab Nicolescu (1999, 52-53) ensina que a pluridisciplinaridade diz respeito ao estudo de um tópico de pesquisa não apenas em uma disciplina, mas em várias disciplinas ao mesmo tempo. Com isso, o objeto sairá assim enriquecido pelo cruzamento de várias disciplinas. A multidisciplinaridade aporta um “*plus*” à disciplina em questão, mas esse “*plus*” está sempre a serviço da disciplina-foco, ou seja, a abordagem multidisciplinar ultrapassa as fronteiras disciplinares, enquanto sua meta permanece nos limites do quadro de referência da pesquisa disciplinar. O autor em referência explica, ainda, que enquanto a pluridisciplinaridade trata de diversas perspectivas sobre um mesmo objeto, a interdisciplinaridade diz respeito à transferência de métodos de uma disciplina para outra.

executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (art. 21, IX)”. À União, compete ainda “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (art. 21, XX). Salienta-se que ao Estado é dada a atribuição de legislar concorrentemente à União sobre Direito Urbanístico (Art. 24, I).

Sobre as regras de competência da atividade urbanística, a Constituição, diante da forma Federativa do Estado Brasileiro, definiu as atribuições de cada ente político. Em matéria de competência material/administrativa, estabeleceu o art. 23 da Constituição Federal que são competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dentre outras, a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, bem como a proteção de outros bens de valor histórico e paisagístico, e ainda, a realização da integração social. Em termos de competência legislativa, a União tem atribuição para criar normas gerais de direito urbanístico, plano urbanístico nacional e planos urbanísticos macrorregionais (arts. 21, XX; 24, I, § 1º; art. 182 § 4º).

O Estado tem competência para estabelecer o plano urbanístico estadual e os regionais, para o limite de seu território, a instituição de regiões metropolitanas²³ e a suplementação das normas (competência suplementar) gerais criadas pela União (art. 24, I, § 2º; art. 25, § 3º).

A competência legislativa do Município é bastante ampla. Isto decorre do fato de a atividade legislativa ser eminentemente de índole municipal e, conforme a Constituição Federal, a ele compete legislar sobre assuntos de peculiar interesse local (art. 30, I e II).

Adicione-se a isto o fato de o art. 182 ter atribuído a política de desenvolvimento urbano ao poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. E, some-se, igualmente, a competência municipal para promover o adequado

²³ Salienta-se que em 12/01/2015 foi promulgada a Lei n.º 13.089, que institui o Estatuto da Metrópole e estabelece as diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, com base nos incisos XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24, no § 3º do art. 25 e no art. 182 da Constituição Federal.

ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII).

Esses são apenas alguns exemplos que podem ser destacados para demonstrar que a ordenação do território urbano é atribuição do Estado e, portanto, questão de Direito Público (SANT'ANNA, 2007, p. 25).

Nota-se que o papel que a Constituição de 1988 assinalou ao Direito Urbanístico é o de servir à implementação da política de desenvolvimento urbano, a qual tem por finalidade ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, tal como assinalado no art. 182, caput (CARMONA, 2010, p. 18). Ele surge então como o direito da política de desenvolvimento urbano, em três sentidos: a) conjunto de normas que disciplinam a fixação dos objetivos da política urbana (normas constitucionais, por exemplo); b) conjunto de textos normativos nos quais estão fixados os objetivos da política urbana (os planos urbanísticos) e c) conjunto de normas em que estão previstos e regulados os instrumentos de implementação da política urbana (o próprio Estatuto da Cidade) (SUNDFELD, 2002, p. 49).

Assim, tem-se que as imposições de noções do regime público ao regime privado prevalecem, já que o principal objetivo do Direito Urbanístico é a interferência na vida privada²⁴, mais propriamente na propriedade privada, buscando ordenar os espaços urbanos habitáveis (SOARES, 2010, p. 302).²⁵

O Direito Urbanístico, então, pode ser conceituado como “um ramo do Direito Público que tem por objeto normas e atos que visam à harmonização das funções do meio ambiente urbano, na busca pela qualidade de vida da coletividade” (DI SARNO, 2004, p. 32). Sant’anna (2010, p. 31) conceitua direito urbanístico como:

o ramo do direito que visa, através da norma legal, a alterar a realidade urbana existente com a finalidade de melhorar a qualidade de vida de uma determinada área ou com o objetivo de implantar boas condições de vida em uma área a ser urbanizada.

²⁴ Pietro Perlingieri (2002, p. 17) explica que o conceito de autonomia privada não é uma operação simples. Sobre o conceito adensaram-se questões das quais depende em grande parte a configuração do ordenamento. A Autonomia privada pode ser determinada não em abstrato, mas em relação ao específico ordenamento jurídico no qual é estudada e à experiência histórica que, de várias formas, coloca a sua exigência. Mas em linhas gerais, a autonomia privada pode ser reconhecida ou concedida pelo ordenamento estatal a um indivíduo ou a um grupo como consequência de comportamentos livremente assumidos.

²⁵ Não obstante a interferência na vida privada, acredita-se que tal fato seja uma consequência e não o motivo do urbanismo. Conforme já explanado, o principal objetivo do Urbanismo é obter o bem-estar do indivíduo e da coletividade, nem que para isso tenha que interferir na propriedade privada.

Importante destacar que a positivação das normas urbanísticas em nível constitucional tornou-se realidade somente com o advento da Constituição Federal de 1988. No próprio preâmbulo da referida carta, que define o Estado Brasileiro como um Estado Democrático de Direito destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, constata-se nítida preocupação com a qualidade de vida, o meio ambiente e as questões urbanísticas²⁶.

**Aspecto Subjetivo do Direito Urbanístico*

Já o direito urbanístico subjetivo tem por objeto regular a atividade urbanística e disciplinar a ordenação do território. Como ensina Hely Lopes Meirelles (2009, p. 526), o Direito Urbanístico Subjetivo seria o “ramo do direito público destinado ao estudo e formulação dos princípios e normas que devem reger os espaços habitáveis, no seu conjunto cidade-campo”.

Com relação aos princípios²⁷ do Direito Urbanístico, entendendo-se princípios como o alicerce sobre o qual se constrói um sistema, tendo as funções de orientar o trabalho interpretativo, regular a vida discricionária e preencher as lacunas normativas, elencam-se, além dos pilares estabelecidos pela Carta de Atenas, os apontados por José Afonso da Silva (2010, p. 45):

- (i) *Princípio da função pública*²⁸. O direito urbanístico caracteriza-se como instrumento normativo pelo qual o Poder Público atua no meio social e no domínio privado. Esse princípio traduz, em sua essência, a vocação do coletivo

²⁶ Estes valores, que só por estarem no Preâmbulo da Constituição já têm força jurídica, ganham densidade normativa no corpo do Texto Supremo. Eis alguns pontos relevantes: (i) Dignidade da pessoa humana – Art. 1º, III; (ii) Objetivo da República Federativa do Brasil de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais – Art. 3º, III; (iii) Promover o bem de todos – Art. 3º, IV; (iv) A definição de direitos sociais como o trabalho, a moradia, o lazer (diretamente ligados à questão urbanística), dentre outros, no Art. 6º; (v) A proclamação da moradia como pertinente às necessidades vitais dos trabalhadores – Art. 7º, IV; (vii) A proteção jurídica exclusiva à propriedade que cumpre sua função social – Art. 5º, XXIII e Art. 170, III.

²⁷ José Cretella Júnior sobre princípios defende que são “as proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturas subsequentes. Princípios, neste sentido, são os alicerces, os fundamentos da ciência”

²⁸ Dentre as principais normas constitucionais que o urbanismo é uma função pública é possível citar o art. 6º, que se refere ao direito social à moradia; o art. 21, inciso IX, que trata da competência da União de elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; o art. 30, inciso VIII, que dispõe sobre a competência dos municípios em promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; os artigos 182 e 183, que tratam da política urbana.

sobre o particular, dá respaldo e sustenta o princípio da função social da propriedade²⁹;

- (ii) *Princípio da conformação da propriedade urbana.* Intimamente relacionado ao princípio anterior. Determina que a propriedade urbana deva se adequar (conformar) às normas de ordenação urbanística;
- (iii) *Princípio da coesão dinâmica das normas urbanísticas.* Tem por objetivo a aplicabilidade lógica das normas, ou seja, exige que uma norma urbanística esteja coerente e em harmonia com as demais normas urbanísticas, bem como com aquelas que tratam de matéria conexa³⁰. Esse princípio reflete o dinamismo e a efetividade que as ações urbanísticas buscam ter³¹;
- (iv) *Princípio da afetação das mais-valias ao custo da urbanização.* Princípio segundo o qual os proprietários dos terrenos devem satisfazer os gastos da urbanificação, dentro dos limites do benefício dela decorrente para eles, como compensação pela melhoria das condições de edificabilidade que dela derivam para seus lotes; e
- (v) *Princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus derivados da atuação urbanística.* O Direito Urbanístico deve dar tratamento isonômico a todos os agentes envolvidos no processo, ou seja, todos os atingidos pelas atividades urbanísticas devem ser tratados com igualdade perante a lei, que se traduz, por exemplo, na contenção da especulação imobiliária, forçando o uso adequado do imóvel, inibindo a não utilização ou a sua subutilização ou mesmo a

²⁹ José Eduardo Faria (2004, p. 269) afirma que a principal justificativa para o direito “social” ou princípios correlatos partem da premissa de que, se por um lado, atualmente é impossível negar a existência dos conflitos coletivos decorrentes da exclusão social gerada pela transnacionalização da econômica, por outro seria possível desenvolver determinados mecanismos jurídico-institucionais para tentar amortecer ou desarmar essa “explosividade”; para tentar neutralizá-la ou dispersá-la mediante uma estratégia público-normativa concebida em termos de um cálculo do dissenso tolerável.

³⁰ Por essa razão, é que denominamos coesão dinâmica a essa particularidade das normas urbanísticas, a fim de denotar que sua eficácia somente (ou especialmente) decorre de grupos complexos e coerentes de normas e tem seu sentido transformacionista da realidade (SILVA, 2008, p. 63).

³¹ As atividades urbanísticas procuram intervir, modificar, salvaguardar, resgatar, restaurar com a finalidade de melhorar a qualidade de vida local. Assim, cada ação surge para atuar concretamente em certo espaço, tendo uma finalidade específica e outra genérica. Na medida em que a ação urbanística se resolve, ela terá mudado a realidade do objeto (não havia agora há) e, portanto, as ações urbanísticas posteriores terão de ser enfocadas segundo esta nova realidade. (DI SARNO, 2004, p. 50). Esse princípio então surge para que as modificações feitas pelas interferências urbanísticas sejam continuadas por ações que tenham pertinência e nexo com o contexto.

implementação de instrumentos que visam à utilização extrafiscal da tributação por meio do imposto predial progressivo.

**Autonomia do Direito Urbanístico*

No tocante à autonomia da disciplina jurídica, o professor Celso Antônio Bandeira de Mello (2012, p. 36) destaca que uma disciplina jurídica é considerada autônoma quando corresponde a um conjunto sistematizado de princípios e normas que lhe dão identidade, diferenciando-se das demais ramificações do Direito. Sobre esse ponto, interessante trazer as ponderações feitas por Carlos Ari Sundfeld (2014, p. 47):

Há semelhanças interessantes no aparecimento das disciplinas jurídicas contemporâneas. As disciplinas jurídicas contemporâneas começam como simples recepção das novidades do mundo pelo velho campo do Direito, para logo a seguir ganhar oceanos normativos em leis e regulamento de ocasião; é a infância. Daí, alguém lhes esboça uma identidade teórica, ainda com escasso amparo normativo; não demora e, um pouco por absorção da teoria, as normas emergentes vão inventando uma identidade normativa para o novo ramo; é a adolescência. Vem por fim, o desafio da consolidação, articulação e operação sistemática: os vários elementos adquiridos (conceitos, finalidades, instrumentos, competências) têm de ganhar nitidez e estabelecer relações entre si, para assim incidir na vida concreta; eis, enfim, a idade adulta.

O direito urbanístico é o reflexo, no mundo jurídico, dos desafios e problemas derivados da urbanização moderna (concentração populacional, escassez de espaço, poluição, congestionamentos) e das ideias da ciência do urbanismo (como a de plano urbanístico, consagrada a partir da década de 1930). Estes foram os fatores responsáveis pelo surgimento de soluções e mecanismos que, frente ao direito civil e ao direito administrativo da época, soaram impertinentes ou originais e que acabaram convergindo em torno da expressão direito urbanístico. Esse direito contrapôs-se ao direito civil clássico ao deslocar do âmbito puramente individual para o estatal as decisões básicas quanto ao destino das propriedades urbanas (o princípio da função social da propriedade). Em consequência, ampliou o objeto do direito administrativo, para incorporar medidas positivas de intervenção na propriedade, deixando para trás as limitadas medidas de polícia, de conteúdo por vezes negativo.

Ari Sundfeld (2014, p. 4) situa a infância do direito urbanístico brasileiro entre as décadas de 1930 a 1970, período em que o direito positivo abarca o princípio da função social da propriedade. Os administrativistas e civilistas passaram a estudar alguns aspectos jurídicos do urbanismo, momento em que surgem os Planos Nacionais de Desenvolvimento e leis de zoneamento.

A partir da década de 1970, coincidindo com a explosão do crescimento das cidades, especialmente das capitais, o direito urbanístico brasileiro começa a conquistar sua identidade: leis nacionais instituirão mecanismos urbanísticos como, por exemplo, a Lei de Parcelamento Urbano (Lei n.º 6.766 de 1979) e a de desapropriação (Decreto-Lei n.º 1.075, de 1970). São os primeiros tratados sobre o novo ramo do Direito, pelos quais os entes públicos se lançarão em uma crescente ação urbanística, editando planos e normas intervindo de modo concreto na organização das cidades (SUNDFELD, 2014, p. 5).

O grande marco da adolescência do direito urbanístico brasileiro será a promulgação da Constituição de 1988, que afirmará sua existência e fixará seus objetivos e instrumentos. O direito urbanístico veio a ser tratado como disciplina jurídica pelo art. 24, que conferiu expressamente à União competência legislativa para editar suas normas gerais (inciso I, c/c §1º), deixando aos Estados a competência suplementar (§2º), existente também em favor dos municípios (Art. 30, II), como previamente mencionado. Só que o mero *status* constitucional, embora importante, não resolve o dilema existencial de todo ramo jurídico – o de seu critério diferenciador.³²

Ari Sundfeld (2014, p. 52-53) cita que a Constituição de 1988 delineou com alguma clareza o campo temático do direito urbanístico, sendo que seus conceitos então se fixaram (função social da propriedade, planejamento urbanístico etc.), seus objetivos foram se determinando (desenvolvimento urbano, regularização fundiária etc.) e competências ficaram definidas. Portanto, deve-se à Constituição a definitiva positivação do paradigma de direito urbanístico.

Contudo, o próprio autor reconhece que faltava ainda a regulamentação reclamada pela própria Carta Magna para a eficácia de alguma de suas normas, especialmente a dos artigos 182 e 183, bem como a consagração de instrumentos importantes à completa operabilidade do direito urbanístico (SUNDFELD, 2014, p. 53). Nesse contexto, surge o Estatuto da Cidade, tópico tratado adiante, com “a pretensão de pôr fim à prolongada adolescência em que ainda vive o direito urbanístico brasileiro” (SUNDFELD, 2014, p. 53).

³² Decidir se um tema, instrumento ou norma deve ser enquadrado no direito urbanístico, no direito civil ou no direito local pode ser um desafio insuperável, tendo como reflexo a indefinição quanto ao titular da competência legislativa (se o direito em causa for urbanístico, a União só fará normas gerais; se for civil, terá toda a competência normativa; se a matéria for estritamente local, competente será exclusivamente o Município). Desse modo, continua sendo útil debater a respeito da identidade e, portanto, da autonomia, do direito urbanístico, pois disso depende a solução, quando menos, de muitas dúvidas relativas à competência. Nesse contexto, tem grande relevância as normas, também constitucionais, tratando dos objetivos e instrumentos da política urbana (SUNDFELD, 2014, p. 49-50).

**Direito Urbanístico e Políticas Públicas*³³

A ligação constitucional entre as noções de direito urbanístico e de política urbana (política pública) já é capaz de dizer algo sobre o seu conteúdo, que surge como o direito de uma função pública chamada urbanismo, pressupondo finalidades coletivas e atuação positiva do Poder Público, a quem cabe fixar e executar a citada política. Pode-se então afirmar o caráter publicístico do direito urbanístico, pois este ramo do Direito nasce justamente para construir, no tocante à gestão dos bens privados, um sistema decisório complexo, e que o Estado exerce papel preponderante. Daí a natural tendência, entre os especialistas, de identificar um novo tipo de propriedade, a propriedade urbanística, afetada por essa transformação. Distancia-se a urbanística da noção civilista clássica, em que a propriedade era tida como simples direito individual (SUNDFELD, 2014, p. 50-51).

O âmbito da política objeto do direito urbanístico vem demarcado pela Constituição pelo termo “urbana”, relativamente indeterminado. O que ele quer dizer? No caput do art. 182, a política urbana aparece vagamente como a política das funções sociais da cidade. Combinando-se a norma do art. 30, VIII (compete ao Município promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano), com as ligações estabelecidas entre a expressão política urbana e as figuras da propriedade urbana (art. 182, §2º) do solo urbano (art. 182, §4º) e da área urbana (art. 183), pode-se então afirmar que o objeto da regulação promovida pelo direito urbanístico é o solo (Espaço) da cidade.

Mas nenhuma política pública específica pode existir isoladamente, devendo coordenar-se com a política geral do Estado e com inúmeras políticas setoriais. A política urbana, enquanto política espacial, precisa necessariamente coordenar-se com a política econômica do país e com as políticas de transporte, de saneamento, de energia, agrária etc. Assim, um dos aspectos da política urbana é o de sua coordenação externa, isto é, a definição dos modos pelos quais se compatibilizará com as demais políticas. Para viabilizar essa coordenação, a Constituição adotou o sistema de racionalidade decisória em que as normas e decisões em matéria urbanística (isto é, política espacial da cidade) têm sua validade

³³ Bucci (2006, p. 241) define Políticas Públicas como programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas públicas, segundo Bucci seriam metas coletivas conscientes, e, portanto, um problema de direito público.

condicionada ao respeito de normas e decisões de maior abrangência. Significa dizer que, no sentido territorial, a política espacial da cidade deve compatibilizar-se com a política nacional de ordenação do território.

O Direito Urbanístico no Brasil é a expressão jurídica dos conflitos existentes no meio ambiente urbano e seus pressupostos devem estar obrigatoriamente relacionados à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF/88), que é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, bem como a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III, da CF/88), objetivos fundamentais do Estado Brasileiro (CARMONA, 2010, p. 18).

A existência, portanto, de uma ordem Urbanística constitucional tem sua afirmação nos seguintes princípios: função social da propriedade, função social da cidade³⁴, planejamento participativo, justa distribuição do ônus decorrente do processo de urbanização, coesão dinâmica e subsidiariedade (CARMONA, 2010, p. 18).

Ari Sundfeld (2002, p. 54) define ordem urbanística como sendo um conceito caro ao Estatuto da Cidade, tendo em vista que o seu primeiro sentido é o de ordenamento, ou seja, a ordem urbanística como um conjunto de imposições vinculantes que condicionam positiva e negativamente a ação individual na cidade. O segundo sentido seria o de Estado, pois a ordem urbanística é um estado de equilíbrio, que o conjunto de agentes envolvidos é obrigado a buscar e preservar.

**Propriedade Privada, Função social da Propriedade e Direito de Vizinhança*

Oportuno destacar e contextualizar o princípio da função social da propriedade, previsto no art. 5º, XXIII, da Constituição Federal, com o Direito Urbanístico. A Constituição Federal, ao mesmo tempo em que garante o direito da propriedade (Art. 5º, XXII), determina que esta deva cumprir sua função social (XXIII), que também é incluída como princípio da ordem econômica (Art. 170, III). Prevê, ainda, o princípio, no tocante à propriedade urbana, no art. 182, §§ 2º e 4º, e para a propriedade rural, no art. 186, sob pena de desapropriação para fins de reforma agrária (Art. 184).

³⁴ Saleme afirma que a cidade cumpre sua função social quando disponibiliza ao cidadão o acesso aos bens e serviços como direito à terra, à moradia, saneamento, infraestrutura urbana, transporte, serviços públicos, trabalhos, lazer dentre outros direitos elencados na legislação competente, em especial no Estatuto da Cidade.

De acordo com este princípio, o proprietário deve utilizar sua propriedade conjugando, ao seu interesse particular, o interesse social. Assim, não basta a aquisição de forma legítima da propriedade, é preciso que o proprietário use esta propriedade de forma condizente com os fins sociais que ela se preordena (COSTA, 1991, p. 119-120).³⁵

O princípio da função da propriedade é importantíssimo para a disciplina urbanística, de tal monta que se pode afirmar, sem qualquer excesso que “falar em função social da propriedade é falar em Direito Urbanístico”. Por outras palavras, o Direito Urbanístico tem como núcleo central a função social da propriedade (CARMONA, 2010, p. 37).

Bandeira de Mello (2000, p. 32) ensina que existe função quando alguém está investido no dever de satisfazer determinadas finalidades em prol do interesse de outrem, necessitando, para tanto, manejar os poderes requeridos para supri-las. Logo, tais poderes são instrumentais ao alcance das sobreditas finalidades. Sem eles, o sujeito investido na função não teria como se desincumbir do dever posto a seu cargo.

A ideia de propriedade como função social, conforme salienta Dallari (1981, p. 37), “abre imensas possibilidades para a Administração Pública no tocante a uma atuação eficiente em matéria de disciplina do uso e ocupação do solo urbano.” Assim, o constituinte, ao introduzir o princípio da função social da propriedade, pretendeu trazer ao Direito Privado algo até então exclusivo do Direito Público. Não se trata de extinguir a propriedade privada, mas de vinculá-la a interesses outros que não os exclusivos do proprietário (COSTA, 1991, p. 120). A propriedade privada pode ser disponibilizada pelo proprietário da forma que julgar útil aos seus fins pessoais, mas esta utilização não pode ser afastada da ideia de justiça social (SOARES, 2010, p. 303).

Perlingieri (2002, p. 233) pondera que o princípio da função social relativiza o individualismo que marcou o tratamento dado ao direito de propriedade. A propriedade não deixou de ser um direito subjetivo tutelado pelo ordenamento jurídico, mas a função social altera a estrutura e o regime jurídico do direito de propriedade, atuando sobre o seu conceito e conteúdo. Assim, o conceito de propriedade pode ser expresso atualmente como direito que

³⁵ Di Sarno (2004, p. 48) ensina que os espaços urbanos são delimitados pelo exercício das funções tidas como essenciais para uma cidade, quais sejam, habitar, trabalhar, tráfegar, divertir. A soma das referidas funções cumulados com o adensamento populacional, além da atividade principal não ser tipicamente agrícola, fazem com que o espaço seja considerado urbano. Todas as propriedades necessitam atingir de forma eficaz e plena a sua função social, tanto rural quanto urbana, cabendo ao Poder Público determinar o papel de cada imóvel.

permite o titular usar, gozar, dispor de certos bens, desde que ele o faça de modo a contribuir para a melhoria de condições, não só de seu titular, mas de todos, em respeito ao objetivo social constitucional de construir uma sociedade justa e igualitária.

Di Sarno (2004, p. 48) afirma que a função social da propriedade busca o equilíbrio entre o interesse público e o privado, no qual este se submete àquele, pois o uso que se faz de cada propriedade possibilitará a realização plena do urbanismo e do equilíbrio das relações da cidade. Ademais, a autora salienta que questionar o papel que a propriedade possui na sociedade é necessário para o amadurecimento das relações entre todos os tipos de pessoas.

Pode-se dizer que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (Art. 182, §2º). A Constituição Federal acrescenta que o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Ademais, a positivação deste princípio ocorre por meio de diversos artigos do texto constitucional, como o art. 170, III, art. 182, §§ 2º e 4º; arts. 184 e 186.

José Afonso da Silva (1991, p. 120) ensina que:

as normas dos arts. 182 e 183 da Constituição fundamentam a doutrina segundo a qual a propriedade urbana é formada e considerada pelo Direito Urbanístico a fim de cumprir sua função social específica: realizar as chamadas funções urbanísticas de propiciar habitação (moradia), condições adequadas de trabalho, recreação e de circulação humana.

Assim, o princípio da função social da propriedade é muito mais amplo do que o interesse privado do seu titular e é verdadeira diretriz a nortear toda a ordenação do território (COSTA, 1991, p.121). Não se concebe a ideia de que a propriedade possa ficar abandonada, sem utilização alguma, apenas por se tratar de bem privado. A noção de função pública constante na Constituição Federal dá instrumentos ao Poder Público para que incentive, ou mesmo, imponha, a utilização da propriedade pelo proprietário, podendo chegar ao limite de prever a perda da propriedade em caso de inação (SOARES, 2010, p.303).³⁶

³⁶ Silvio Luis Ferreira da Rocha inova ao defender que o fato de o Poder Público ter o dever de afetar seus bens a fins de interesse da coletividade não exclui a incidência do princípio da função social da propriedade, *in verbis*: “O princípio da função social incide, outrossim, sobre os bens dominicais conformando-os à função social das cidades e do campo e viabilizando a aquisição da propriedade dos referidos bens pela usucapião urbana, rural e coletiva.” (ROCHA, 2005, p. 159-160).

Entre os interesses concernentes à função social destacam-se, sem dúvida, os direitos de vizinhança, sobretudo daquela que se compõe dos proprietários confinantes diretos da propriedade. A regra fundamental de semelhantes condicionamentos está preceituada no art. 1.299 do Código Civil: “O proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos”. A norma indica com clareza, que se o proprietário tem a liberdade de escolher o modelo da construção e o momento de executá-la, também sofre a ressalva dos direitos de vizinhança e das normas administrativas.

A vizinhança sempre foi semente de conflitos sobre o domínio e o uso da propriedade. Desse modo, se o ponto de origem de tais conflitos é a relação de vizinhança, há de cumprir à ordem jurídica de criação de regras especiais para harmonizar o interesse do proprietário com o dos vizinhos. Assim, ao mesmo tempo em que nascem obrigações urbanísticas para os proprietários ou construtores, criam-se os respectivos direitos para os vizinhos e para a Administração Pública. (CARVALHO FILHO, 2013, p. 307-308)³⁷. De tal modo, desde há muito tempo o legislador preocupa-se com a questão que liga a propriedade à vizinhança, procurando harmonizar, na persecução da paz social, os interesses daquele que constrói na sua propriedade com os de seus vizinhos.

Salienta-se que enquanto os direitos de vizinhança conferem proteção jurídica à incolumidade dos vizinhos, no que se refere à segurança, ao sossego e à saúde destes, o direito a uma ordem urbanística protege a segurança, o sossego e o bem-estar da população como um todo de uma cidade, bairro ou área.

Diante disso, tem-se que o direito de vizinhança ainda continua sendo um dos fundamentos jurídicos de que dispõem as vítimas dos conflitos privados entre vizinhos (ROCCO, 2009, p. 21). De outra banda, saindo da esfera dos conflitos privados e entrando na esfera do Direito Urbanístico, tendo em vista as diretrizes constitucionais estabelecidas, dentre

³⁷ Para a fiel observância das obrigações atribuídas ao proprietário construtor, assegura-se à Administração e aos vizinhos os mecanismos da ação de nunciação de obra nova, previsto nos artigos 934 e 040, do Código de Processo Civil. Em relação ao vizinho, a lei lhe assegura o direito de ação para impedir que a edificação de obra nova em imóvel contíguo ou próximo lhe possa acarretar prejuízo no prédio, suas servidões ou fins a que é destinado. No que tange à administração, a lei garante o Município a referida ação para obstar a que o particular possa construir em desconformidades com a lei ou com a norma regulamentar. Ademais, a Administração ainda possui poder de pública para embargar qualquer obra e/ou construção que esteja em desacordo. Oportuno destacar que essas regras já incidiam nas relações de vizinhança ao tempo em que as construções se revestiam de menor complexidade e dimensão, imagine-se como não serão ainda mais necessárias agora, em que alguns tipos de edificação podem causar efeitos deletérios, gravosos e ofensivos aos direitos dos proprietários (CARVALHO FILHO, 2013, p. 308-309).

as quais a função pública do Urbanismo e a função social da propriedade, cabe ao Estado intervir e garantir a efetivação dessas diretrizes.

Boa parte da tensão entre interesses individuais e coletivos descrita no plano jurídico será retomada no decorrer do trabalho, sob a ótica de externalidades, assunto do próximo capítulo. Antes, entretanto, discorre-se sobre o Estatuto da Cidade, como instrumento fundamental do equilíbrio buscado entre interesses individuais e bem-estar social.

1.3. Estatuto da Cidade

Quando se menciona Direito Urbanístico, examinam-se os instrumentos legais de interferência no espaço urbano e em que medida estão direcionados para criar ou modificar elementos em um dado território, influenciando diretamente no bem-estar do cidadão (CARMONA, 2010, p. 49).

A Constituição Federal de 1988, em seus artigos 182 e 183³⁸, estabeleceu as diretrizes da política urbana nacional, sendo que sua regulamentação foi instituída somente em 2001, com o advento da Lei Federal n.º 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade.

A referida lei, em seu artigo 1º, explicita sua finalidade principal, qual seja: “regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”.³⁹ O Estatuto compreende uma nova etapa

³⁸ Art. 182, da CF: “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

³⁹ A aprovação do Estatuto da Cidade é considerada uma conquista dos movimentos populares, que se mobilizaram por mais de uma década na luta por sua aprovação. Esta luta foi conduzida a partir da ativa participação de entidades civis e de movimentos sociais em defesa do direito à cidade e à habitação e de lutas cotidianas por melhores serviços públicos e oportunidades de uma vida digna (Estatuto da Cidade, 2001).

na evolução do direito urbanístico⁴⁰, sendo a expressão legal da política pública urbana, norma originadora de um sistema que interage com os diversos agentes que constroem a cidade e a reconhece em movimento, em um processo que precisa, de um lado, avaliar e dar conta das necessidades urbanas e, de outro, estabelecer os limites para a vida em sociedade, considerando uma sociedade dinâmica, exigente e com escassez de recursos naturais (PRESTES, 2005, p. 80). O Estatuto da Cidade, assim, pode ser considerado como a norma que trouxe unicidade substancial ao Direito Urbanístico.

Rogério Rocco (2009, p. 145) destaca:

é nítido e transparente o texto legal ao definir novos conceitos para a gestão das cidades, com vistas a permitir experiências de elaboração e execução de políticas públicas que possam apontar para um caminho menos obscuro do qual a tradicional gestão pública construiu para as gerações atuais. As diretrizes apontadas pelo art. 2º da Lei n.º 10.257/2010 falam em garantia do direito a cidades sustentáveis, em gestão democrática por meio da participação da população e das associações representativas, em justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes dos processos de urbanização, em audiência do Poder Público Municipal e da população interessada, dentre outras disposições expressamente voltadas para uma recriação da política pública, de forma que não fique restrita à intervenção puramente tecnocrática do funcionalismo público.

Vale ressaltar alguns aspectos abordados nos artigos iniciais da lei em referência:

(i) O Estatuto da Cidade estabelece normas que são imperativas e não moldadas pela vontade do particular. Visam atender ao interesse social e aos princípios do Direito Urbanístico já citados no presente trabalho; (ii) A propriedade urbana tem seu uso regulado em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental. Então, o proprietário detém os poderes oriundos da titularidade da propriedade, mas também deve observar, e em determinados casos, sofrer a regulação do Estado pelo interesse da sociedade e (iii) O Estatuto traz a ideia de “cidade sustentável” como ambiente onde o desenvolvimento urbano ocorre com ordenação, evitando-se a degradação.

⁴⁰ Ari Sundfeld (2014, p. 52-53) afirma que “era preciso afastar certas construções da legislação tradicional, efetiva ou aparentemente incompatíveis com as novas soluções do direito urbanístico, e com isso tanto no campo do direito civil (Exemplo: a vinculação radical que o código Civil estabeleceu entre propriedade do solo e direito de construir, supostamente inviabilizando as transações envolvendo apenas este ultimo) como do direito administrativo (exemplo: a peremptória negativa de direito subjetivo à utilização privada do bem público, impedindo que as camadas populares exigissem a estabilização de sua posse sobre imóveis públicos). Nesse contexto surgiu o Estatuto da Cidade, com a pretensão de pôr fim à prolongada adolescência em que ainda vive o direito urbanístico brasileiro. Coube à nova lei o desafio de consolidá-lo (fixando conceitos e regulamentando instrumentos), de lhe conferir articulação, tanto interna (estabelecendo os vínculos entre os diversos instrumentos urbanísticos) como externa (fazendo a conexão de suas disposições com as de outros sistemas normativos, como as do direito imobiliário e registral), e, desse modo, viabilizar sua operação sistemática.

O Estatuto da Cidade, portanto, além de ser um marco regulatório para a política urbana, proporciona respaldo constitucional a uma nova maneira de realizar o planejamento urbano. Sua função é garantir o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana (MARQUES, 2010, p. 37).

Importante destacar que Prestes (2005, p. 80) sugere uma mudança de paradigma com a vinda do Estatuto da Cidade, caracterizada pela análise da cidade e dos empreendimentos pontualmente considerados a partir do direito urbano-ambiental. Segundo o autor, esse novo direito supera o direito de propriedade do direito de construir, não reconhece a propriedade se esta não cumprir com a função social, tem no Plano Diretor o instrumento principal da política urbana e o definidor da função social da propriedade na cidade, bem como reforça a gestão dos instrumentos para atuação municipal.

Contudo, à luz da obra de Kuhn⁴¹, não se vislumbra uma mudança, mas sim uma evolução – típica de uma ciência normal – do paradigma adotado pelo Direito Urbanístico. Este sofreu, e ainda sofre, o constante aprimoramento natural de disciplina complexa e dinâmica que almeja acompanhar a própria evolução da sociedade e de todos os indivíduos que a integram. Assim, no presente estudo, compreender-se-á o Estatuto da Cidade como uma evolução e aprimoramento das leis urbanísticas já determinadas pela Constituição Federal e não uma ruptura e revolução dos paradigmas urbanísticos existentes.

O Estatuto da Cidade se apresenta com três dimensões principais, quais sejam: uma conceitual (Capítulo I), que explicita o princípio constitucional central das funções sociais da propriedade e da cidade e os outros princípios determinantes da política urbana; uma instrumental (Capítulo II), que cria uma série de instrumentos para materialização de tais

⁴¹ Na obra “A Estrutura das Revoluções Científicas” Kuhn observa que o desenvolvimento da maioria das ciências deve-se a uma contínua competição entre diversas concepções de naturezas diferentes.

Assim, o progresso da ciência não estaria associado somente ao acúmulo e aprimoramento de dogmas existentes, mas sim, e principalmente, aos conflitos, questionamentos e revoluções do pensamento científico.

Kuhn então sugere que o período de acumulação e aprimoramento gradativo de conhecimento pela comunidade científica seria denominado “ciência normal” e que tais períodos são interrompidos ou intercalados por períodos da chamada “ciência extraordinária”. A ciência extraordinária ocorre quando os paradigmas científicos são questionados e revistos através das revoluções científicas.

Kuhn, para desenvolver o conceito de “ciência normal”, parte do significado de paradigma. Para o autor, o paradigma seria o conjunto regras/procedimentos aceito pela comunidade científica durante algum tempo, fornecendo problemas e soluções, in verbis: “considero ‘paradigmas’ as realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, oferecem problemas e soluções para uma comunidade de praticantes de uma ciência” (Kuhn, 1962, p. 13).

Apenas quando o paradigma não consegue mais resolver os problemas pesquisados instalam-se crises que poderão então gerar um novo paradigma. Nesse sentido, Kuhn afirma que “o fracasso das regras existentes é o prelúdio para uma busca de novas regras.” e é nesse contexto que as revoluções científicas acontecem e novos paradigmas surgem para substituir os existentes (Kuhn, 1962, p. 95).

princípios de política urbana; e uma institucional (Capítulos III e IV), que estabelece mecanismos, processos e recursos para a gestão urbana, bem como a garantia da gestão democrática da cidade.

Com relação à segunda dimensão, o Estatuto garante um conjunto de instrumentos⁴² para a execução da política de desenvolvimento urbano, sobretudo em nível municipal, buscando a melhor ordenação do espaço, com observância da proteção ambiental e à busca de solução para problemas sociais, como a moradia, transporte e o saneamento. Seus instrumentos buscam materializar os princípios urbanísticos, além de trazer uma nova concepção de planejamento e gestão urbana (CARMONA, 2007, p. 1), destacando-se:

1. O parcelamento, a edificação ou utilização compulsória, o IPTU progressivo no tempo, a desapropriação com pagamento em títulos, as operações urbanas consorciadas, a transferência do direito de construir, a outorga onerosa do direito de construir e o direito de preempção. Estes são instrumentos que induzem e normatizam a forma de uso e ocupação do solo, tendo como finalidade combater a especulação imobiliária nas cidades e diminuir a subutilização de áreas;
2. O Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV, a publicidade, as consultas públicas e o orçamento participativo são instrumentos que trazem uma nova forma de gestão, pois primam pela observância ao princípio da publicidade; e
3. A usucapião especial de imóvel urbano. Trata-se de instrumento que amplia a possibilidade de regularização das posses urbanas irregulares.

O Estatuto da Cidade, em regra, não é autoaplicável (há exceções como, por exemplo, a usucapião), visto que apenas estabelece as diretrizes e os instrumentos, que são como linhas básicas, norteadoras da efetivação da política urbanística. Essas diretrizes e instrumentos se dirigem a outros legisladores para que esses, no âmbito municipal, possam elaborar textos normativos de orientação para as práticas administrativas de sua localidade (MARQUES, 2010, p. 35).

Portanto, a implantação dos instrumentos estabelecidos no Estatuto da Cidade depende do trabalho desenvolvido pelos municípios. No Distrito Federal, região na qual se

⁴² Segundo Paulo Afonso Cavichioli Carmona (2007, p. 1) “as inovações contidas no Estatuto no tocante aos novos instrumentos de natureza urbanística partiram do pressuposto de que instrumentos tradicionais e de larga utilização – tais como desapropriação, servidão administrativa, limitação administrativa e tombamento – são amplamente insuficientes para resolução dos crescentes e complexos problemas urbanos.”

localiza o estudo de caso do presente trabalho, somente em 2013, doze anos após o advento do Estatuto da Cidade, foi editada a Lei Distrital n.º 5.022, que regula o EIV. Embora, independentemente da referida lei definidora, era possível ao Distrito Federal, no exercício do poder de polícia das construções, obstar a execução de edificação que ofendesse algum aspecto do interesse público.

Na consecução da política pública urbana, o Plano Diretor é o instrumento fundamental do desenvolvimento e expansão urbanos, orientando a atuação e a intervenção do Poder Público. Além das funções clássicas de planejamento do uso do solo, definição das atividades mais adequadas para determinadas áreas da cidade (zoneamento⁴³), gabaritos e índices de ocupação, normas para loteamento e parcelamento, passou o Plano Diretor a ser o instrumento eleito pela Constituição Federal para que a propriedade e mesmo a cidade cumpram sua função social (BARACAT, 2008, p. 37).

A Constituição de 1988 define como obrigatórios os Planos Diretores para cidades com população acima de 20.000 habitantes. O Estatuto da Cidade aumenta a obrigatoriedade para: (i) cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o Poder Público Municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no §4º do art. 182 da CF; (ii) cidades integrantes de áreas de especial interesse turístico; (iii) cidades inseridas na área de influência de empreendimento ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional e (iv) cidades incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. O Estatuto da Cidade, portanto, reafirma essa diretriz, estabelecendo o Plano Diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (artigos 39 e 40 da Lei n.º 10.257/2001).

O objetivo fundamental do Plano Diretor é cumprir a determinação constitucional (Art. 182) de definição do conteúdo da função social da cidade e da propriedade urbana, de forma a garantir o acesso à área urbanizada e regularizada, o direito à moradia, aos serviços públicos, à preservação ambiental, cultural e histórica, e implementar uma gestão democrática e participativa (BARACAT, 2008, p. 47). Apesar de ter a característica de um plano geral, o Plano Diretor – em razão do disposto no art. 182, §§ 2º e 4º da Constituição Federal –

⁴³ Vale ressaltar que um dos objetivos das leis de zoneamento é a busca pela melhoria dos padrões urbanísticos das cidades, com vistas ao aumento do bem-estar dos indivíduos e de toda a coletividade. Essas leis de zoneamento se manifestam sob várias modalidades, como o estabelecimento de dimensões mínimas de lotes e a definição de índices urbanísticos que se expressam através de limites e restrições à ocupação e à utilização do solo urbano (GALVÃO, 2005, p. 28).

transformou-se no instrumento obrigatório para o Município intervir, visando a executar a política urbana, como meio de garantir que a propriedade urbana tenha uma função social.

O Plano Diretor então pode ser definido como a materialização do conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano. Ele parte de uma leitura da cidade real, envolvendo temas e questões relativos aos aspectos urbanos, sociais, econômicos e ambientais, que embasam a formulação de hipóteses realistas sobre as opções de desenvolvimento e modelos de territorialização. O objetivo dele não é resolver todos os problemas da cidade, mas sim ser um instrumento para a definição de uma estratégia para a intervenção imediata, estabelecendo poucos e claros princípios de ação para o conjunto dos agentes envolvidos na construção da cidade, servindo também de base para a sua gestão.⁴⁴

O Estatuto da Cidade, em seu art. 39, igualmente estabelece que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes gerais de desenvolvimento urbano enumeradas em seu art. 2º.

O Plano Diretor, portanto, é incumbido da tarefa de estabelecer como normas imperativas aos particulares e agentes privados as metas e diretrizes da política urbana, os critérios para verificar se a propriedade atende sua função social, as normas condicionadoras do exercício desse direito, a fim de alcançar os objetivos da política urbana. Política esta que visa garantir as condições dignas de vida urbana, o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o cumprimento da função social da propriedade.

1.4. Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV

O EIV está previsto nos artigos 36 a 38 do Estatuto da Cidade e é, antes de qualquer coisa, um instrumento de política urbana contemporâneo, que atende às exigências da vida moderna.⁴⁵ Está integrado ao direito urbanístico, que tem sua matriz no cumprimento da função social da propriedade (CARVALHO FILHO, 2013, p. 309-310).

⁴⁴ Disponível em: <<http://planodiretor.saolourenco.sc.gov.br/leis/Estatuto%20das%20Cidades.pdf>>. Acesso em 15/07/2014.

⁴⁵ Sant'Anna (2007, p. 149) explica que no final da década de 70, a sociedade brasileira começou a perceber que, a implantação de atividades ou empreendimentos que tivessem potencial de degradação sobre o meio ambiente natural precisavam de um controle prévio, cujo objetivo seria a prevenção, a correção, a mitigação ou a

Além de sua previsão no Estatuto da Cidade, o EIV tem inteira conformação a algumas diretrizes de políticas urbanas fixadas no próprio Estatuto, como a garantia do direito a cidades sustentáveis (Art. 2º, I), a gestão democrática da cidade (art. 2º, II) e o planejamento do desenvolvimento destas (Art. 2º, IV), à luz de um dos objetivos básicos da política urbana, que consiste no desenvolvimento das funções sociais da cidade (art. 2º, caput).

A partir da análise dos impactos é possível avaliar a pertinência da implantação do empreendimento ou atividade no local indicado, estabelecendo uma relação da cidade com o empreendimento e do empreendimento com a cidade, considerando o meio no qual está inserido. A partir da avaliação de impactos é possível apontar formas de mitigação dos efeitos dos empreendimentos ou atividade no meio urbano, além de medidas compensatórias para o mesmo meio no qual a atividade ou empreendimento se instalará (PRESTES, 2005, p. 81).

O EIV, portanto, é um instrumento que permite a tomada de medidas preventivas pelo ente estatal a fim de evitar o desequilíbrio no crescimento urbano e garantir as condições mínimas de ocupação dos espaços habitáveis (SOARES, 2010, p. 306). Portanto, a natureza jurídica do EIV é ser um dos instrumentos de política urbana (SANT'ANNA, 2007, p. 157).

O EIV busca conciliar interesses geralmente conflitantes, que são, de um lado, o interesse na realização de construção e, de outro, o interesse daqueles que, por sua proximidade, são suscetíveis de sofrer os efeitos daquela (CARVALHO FILHO, 2013, p. 310). Seu objetivo é demonstrar, o mais claro possível, a repercussão que o empreendimento trará à vida e à atividade das pessoas que vivem em seu entorno, bem como estimar seus efeitos sobre a infraestrutura pública do local (SOARES, 2010, p. 313).

Um dos grandes desafios para os gestores públicos consiste em superar a visão fragmentada das análises, implicando uma visão mais abrangente e que gere melhor qualidade

compensação dos impactos causados. Assim, na década de 80, a legislação ambiental brasileira começou a prever um sistema de gestão ambiental pelo Poder Público. Esse sistema de gestão começou a ser implantado mediante a obrigatoriedade da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), incluído na Lei n. 6.803/80. Em 1981, com a Lei n.º 6.938 (Lei de Política Nacional do meio Ambiente) a AIA ganha novo destaque que transformou tal avaliação em *instrumento*. Em 1990, o Decreto n.º 99.274 substituiu o Decreto n.º 88.251/83 e regulamentou tanto a Lei 6.803/80, como a Lei 6.938/81, determinando que o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) passaria a ser o órgão competente para estabelecer quais casos de obras ou atividades o EIA seria exigível. Após a Constituição e a Resolução CONAMA n.º 237, começou um movimento para que as avaliações ambientais passassem a ser exigidas para o meio ambiente urbano. Deste movimento é que começaram a aparecer estudos de impacto de vizinhança para implantação de condomínios, grandes loteamentos, shoppings centers, dentre outros. Em 1994, o Município de São Paulo determinou a obrigatoriedade do Relatório de Impacto de Vizinhança (RIVI), nos termos do Decreto n.º 34.713, alterado pelo Decreto n.º 36.613 para alguns empreendimentos. Até a promulgação do Estatuto da Cidade não havia uma lei federal que determinasse a obrigatoriedade desse tipo de estudo em áreas urbanas.

de vida (PRESTES, 2005, p. 83), sem perder de vista o sentido eminentemente social (CARVALHO FILHO, 2013, p. 310).

A avaliação dos impactos é uma exigência contemporânea de uma sociedade que está assistindo ao escasamento dos recursos naturais, ao esgotamento dos grandes aglomerados urbanos e à degradação das relações de vizinhança, buscando padrões de qualidade de vida a partir da relação estabelecida do projeto com a possibilidade de absorção pelo meio no qual irá se inserir. A implantação de empreendimentos e atividades, além das tradicionais limitações administrativas físico-territoriais e de zoneamento passa a se submeter a outro exame, referente à possibilidade fática de absorção da atividade/empreendimento no local proposto (PRESTES, 2005, p. 82-83).

O objeto imediato do EIV consiste na avaliação da possibilidade ou não de outorga do ato de licença ou de autorização, enquanto o objeto mediato reside nos efeitos advindos dos empreendimentos ou da atividade realizados em função daqueles atos de outorga. Na verdade, os efeitos, positivos ou negativos, das construções e do funcionamento de outras atividades é que constituem o ponto crucial do EIV. Se forem positivos os efeitos, o ato de consentimento estatal virá ao encontro dos direitos e interesses da vizinhança. Em sendo negativos os efeitos, a princípio o governo municipal tenderá a não permitir a realização da obra ou o funcionamento da atividade (CARVALHO FILHO, 2013, p. 318-319). Como sugerido, parte deste trabalho se encarregará, oportunamente, de fazer uma correlação entre a ideia de efeitos positivos e negativos com externalidades.

Importante ressaltar que, embora o EIV tenha por objetivo regular a liberdade do proprietário em prol da sociedade, estabelecendo condições e requisitos para que a obra não lese o interesse coletivo, elas não são suficientes para evitar transtornos que podem advir tão-só do surgimento da obra ou atividade nova.

De fato, um projeto pode estar em conformidade com todas as normas urbanísticas e apto a receber a licença de construir, mas mesmo assim ser potencial causador de distúrbios e inconvenientes – temporários ou não – para o interesse coletivo. Isso ocorre porque o simples aparecimento de uma obra ou atividade nova pode gerar constrangimentos e/ou distúrbios se construída em determinados locais ou representar uma dimensão considerável (SOARES, 2010, p. 307).

Assim, a construção simples e pura de um empreendimento, ainda que em conformidade com a legislação urbanística, pode afetar o comportamento daqueles que

habitam ou exerçam alguma atividade nas proximidades do empreendimento, bem como os serviços públicos prestados na região (transporte, infraestrutura e saneamento).

A teor do que dispõe o art. 36 do Estatuto da Cidade, cabe ao Município regulamentar e definir os empreendimentos e atividades, públicos ou privados em área urbana, que dependerão de EIV para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento.

Um das justificativas para a competência municipal é devido a sua potencial capacidade de averiguar que tipos de empreendimentos podem gerar um distúrbio de grande porte a ponto de exigir sua intervenção na prestação de serviços públicos ou, ao contrário, impedir que o projeto siga em frente, com a denegação da competente licença (SOARES, 2010, p. 308).

Portanto, cada Município, de acordo com cada realidade local, irá elaborar o conjunto de normas referentes às exigências de elaboração, conteúdo, prazos e formas de realização do mencionado estudo (ROCCO, 2007, p. 155).

Com relação aos destinatários, destacam-se dois pontos de vista: primeiramente, o dos destinatários que devem ser considerados na confecção do EIV, qual seja, a vizinhança; e, em segundo lugar, o dos destinatários que devem confeccionar o EIV.

Com relação ao primeiro ponto de vista, tem-se que a qualidade de vida a ser tutelada não é somente a dos vizinhos residentes, mas também a de outros que, mesmo não sendo moradores, estão localizados nas proximidades da obra ou da atividade. Algumas pessoas passam mais tempo em seu local de trabalho do que em sua própria residência e, obviamente, sua qualidade de vida também estará a merecer proteção. Portanto, onde se lê população residente, leia-se população integrante da vizinhança, estando abrangidos nesta expressão não somente os vizinhos residentes, mas também outros usuários permanentes do local, como os de escolas, templos, bibliotecas, dentre outros (CARVALHO FILHO, 2013, p. 319).

Já com relação aos destinatários responsáveis pela confecção do EIV, a lei deixa claro que a apresentação do referido documento não é dirigida apenas aos particulares, mas também ao próprio Poder Público quando executor de obras inseridas nas características previstas em lei municipal (SOARES, 2010, p. 310). O alerta da lei é significativo. É que, conforme frequentes notícias veiculadas na mídia, o próprio Estado não se comporta por

vezes com a necessária adequação ao direito de vizinhança, procedente a edificações totalmente incompatíveis à preservação desse direito (CARVALHO FILHO, 2013, p. 313). Soares (2010, p. 311) afirma que esta é uma prova de que o EIV é uma exigência que não visa diminuir a liberdade do proprietário, mas apenas adequar o empreendimento ao meio do qual fará parte.

O EIV deverá preceder a concessão de licenças e autorizações⁴⁶, como consta no art. 36 do Estatuto. A lei municipal, de acordo com a regra legal, terá a incumbência de enumerar as atividades e empreendimentos cuja implementação dependerá da análise dos efeitos que podem produzir no âmbito da vizinhança. Ademais, necessário que o governo municipal se organize para criação de órgão técnico, especializado em matéria urbanística, para proceder à avaliação da atividade ou empreendimento (CARVALHO FILHO, 2013, p. 316).

CARVALHO FILHO (2013, p. 311) propõe dois aspectos para identificar a natureza jurídica do EIV. A primeira decorre dos poderes constitucionais outorgados ao Município. O EIV estampa rigoroso instrumento de política urbana, não para o controle direto de atividade de construção ou outras do gênero, mas sim para a tutela de bem-estar, consubstanciado pela necessidade de que moradores da cidade não vejam ofendido seu direito à paz, ao sossego e à saúde. Além desse aspecto, é mister reconhecer que a exigência do EIV como condição para implementar empreendimentos e atividades constitui inegavelmente modalidade de limitação administrativa incidente sobre o direito de propriedade, mais uma, aliás, dentre tantas do gênero, todas indispensáveis para a proteção de certos interesses públicos.

As limitações administrativas, porém, são de diferente ordem e podem ter objetivos diversificados. No caso, o EIV não apenas limita o direito de construir do proprietário, mas vai muito além, objetivando a defesa da própria sociedade, no caso

⁴⁶ Licenças e autorizações são espécies da categoria dos atos de consentimento estatal. Em relação a eles, podem ser apontadas três características essenciais: 1 – consentimento do Poder Público é indispensável para que o interessado possa exercer a atividade; 2 – sempre resultam de requerimento do interessado e 3 – Só haverá legitimidade do desempenho da atividade se for conferida ao interessado a anuência do Poder Público. A clássica distinção é dada por Hely Lopes Meirelles, segundo o qual a licença estampa ato vinculado e definitivo, gerando para o interessado o direito subjetivo a sua obtenção se preencher os requisitos legais, ao passo que a autorização consiste em ato discricionário e precário pelo qual a Administração consente que o particular execute atividade de seu próprio interesse. Na autorização, embora o pretendente satisfaça as exigências administrativas, o Poder Público decide discricionariamente sobre a conveniência ou não do atendimento da pretensão do interessado ou da cessação do ato autorizado, diversamente do que ocorre com a licença e a admissão, em que satisfeitas as prescrições legais, fica a Administração obrigada a licenciar ou a admitir (CARVALHO FILHO, 2013, p. 314).

representada pela vizinhança. Um projeto pode estar em conformidade com as regras urbanísticas pertinentes e, no entanto, ser potencial causa de distúrbios para o interesse público. Em consequência, o EIV configura-se como limitação administrativa atrelada ao direito de vizinhança (CARVALHO FILHO, 2013, p. 311). Assim, o EIV pode ser qualificado como sendo uma forma de limitação administrativa que materializa instrumento de política urbana para o desenvolvimento social da cidade.

Há dois tipos de ações que podem exigir o EIV: as construções e as atividades. Não somente construções podem provocar efeitos danosos à vizinhança, diversas outras atividades também possuem essa característica, como, por exemplo, a instalação de fábricas, estabelecimentos comerciais, igrejas, hospitais, templos, depósitos de materiais perigosos e outras do gênero. Assim, o EIV pode ser exigido para consentir: (i) na atividade de construir; (ii) no funcionamento de outra atividade e (iii) na ampliação de qualquer delas (CARVALHO FILHO, 2013, p. 317-318).

Como se trata de relação jurídica frequentemente de inevitável e evidente conflituosidade, uma vez que vincula, de um lado, o setor público ou privado interessado na construção ou no exercício de outra atividade e, de outro, os integrantes do grupo vizinhança, a publicidade dos elementos do EIV ficam à disposição para consulta por quaisquer interessados, sendo entendido como medida salutar e democrática, viabilizando a gestão democrática da cidade. Desse modo, toda a comunidade interessada pode manifestar-se sobre a avaliação e a conclusão do EIV.⁴⁷

A publicidade rende ensejo também ao controle judicial, a ser exercido tanto pelos vizinhos quanto pelos empreendedores do setor privado, se qualquer dos interessados vislumbrarem algum tipo de ilegalidade, como, por exemplo, condutas abusivas ou desviadas de sua finalidade. Ao juiz sempre será dado apreciar o litígio quando houver alegação de ilegalidade: a função jurisdicional há de ser desempenhada exatamente para investigar a compatibilidade das condutas administrativas com os preceitos legais pertinentes. Havendo ilegalidade na conclusão do EIV, pode ele ser anulado pela autoridade judicial, devendo o órgão municipal providenciar a elaboração de um novo EIV e corrigir os aspectos que tenham sido julgados ilegítimos (CARVALHO FILHO, 2013, p. 328).

⁴⁷ A Lei Complementar n.º 803/2009 – PDOT do Distrito Federal em seu art. 208 determina: “Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente, por qualquer interessado.” Por oportuno, destaca-se a Lei n.º 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal e traz a relação de interessados que podem acompanhar todo o processo administrativo

Uma das formas de publicidade é a realização de audiências públicas que caracterizam-se, em síntese, pelo debate entre a Administração e os cidadãos ou entidades representativas da sociedade civil, relativamente a temas de relevante interesse público e social. Sua função é a troca de informações na qual a Administração afere as repercussões perante a sociedade dos empreendimentos e decisões que pretende adotar, permitindo a prevenção de equívocos e a garantia do sucesso do empreendimento ou da certeza da decisão a ser tomada.

Ademais, a audiência pública⁴⁸ é um instrumento que leva a uma decisão política ou legal com legitimidade e transparência. É por meio dela que o gestor tem acesso, simultaneamente e em condições de igualdade, às mais variadas opiniões sobre a matéria debatida, em contato direto com os interessados. Contudo, a audiência pública tem caráter meramente consultivo, não estando a autoridade obrigada a segui-la, devendo analisá-la segundo seus critérios, acolhendo-a ou rejeitando-a (SOARES, 1991, p. 22).

Apesar de a audiência pública não estar expressamente prevista para o EIV no Estatuto da Cidade, os municípios podem prever a hipótese na regulamentação do EIV no âmbito municipal, bem como trazer outras formas de publicidade, tendo como respaldo o art. 37, parágrafo único: “Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público Municipal, por qualquer interessado”.

Soares (2010, p. 315) explica que se o EIV tem o objetivo primordial de dar condições à Municipalidade de prever a repercussão que um empreendimento ou atividade podem trazer para um determinado local, nada mais indicado do que a população, principalmente aquela que nele habita trazer sua contribuição e críticas. Com efeito, será ela a detentora de informações mais precisas sobre a região e o funcionamento das infraestruturas públicas no local.

Apesar de o Estatuto da Cidade determinar apenas que se dê publicidade ao EIV, alguns municípios em suas legislações estabeleceram a obrigatoriedade de concordância da

⁴⁸ Rocco (2007, p. 217) salienta que o tema da participação social na gestão das cidades é uma tendência internacional, tendo respaldo nos documentos assinados tanto na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento – ECO 92, realizada no Rio de Janeiro em 1992 e na II Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Urbanos – Habitat II, realizada em Istambul, em 1996.

vizinhança para a aprovação de determinados empreendimentos e atividades.⁴⁹ No entanto, Baracat (2008, p. 46-47) alerta que:

Apesar de aparentemente justo o exercício de tal opção de escolha, parece-nos que a intenção do legislador não foi exatamente essa. O EIV não pode ficar condicionado à aprovação da implantação do empreendimento ou atividade, sob pena de obras prioritárias para o desenvolvimento do município, como uma rodoviária, um aterro sanitário ou um cemitério, não poderem ser realizadas por eventual discordância dos habitantes do entorno. Aqui mais uma vez o interesse da coletividade deve prevalecer sobre os interesses individuais envolvidos, com a adoção, em contrapartida, de amplas medidas e ações mitigadoras e reparadoras.

Contudo, conforme salientado, por vezes as audiências públicas serão contraditórias e confusas, devendo ser concebidas como caráter meramente consultivo do gestor, não estando vinculado a elas para tomada de decisão. Salienta-se, ainda, que a elaboração do EIV não substituiu a elaboração e aprovação do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA), requerido na legislação ambiental, conforme dispõe o art. 38 do Estatuto.

Segundo o art. 37 do Estatuto, são vários os fatores a serem avaliados pelo Município aptos a ensejar a conclusão sobre a natureza dos efeitos da obra ou da atividade pretendida – se positivos ou negativos. Registra-se que os fatores de investigação previstos no Estatuto não retratam relação taxativa, mas, ao contrário, estampam alguns dos aspectos urbanísticos que devem ser considerados na avaliação técnica. Carvalho Filho (2013, p. 320) entende que trata de relação mínima, suscetível de ampliação. A proposta feita pelo professor facilita a abordagem do tema e será adotada no presente trabalho, conforme desenvolvimento a seguir.

a. Adensamento populacional (art. 37, I) – O adensamento populacional é o contingente de pessoas que têm a qualidade de residentes ou usuários permanentes em determinada área urbana. Deve ser visto como fenômeno usual no processo de evolução das cidades, pois a elevação do número de habitantes constitui fator natural do desenvolvimento econômico e social dos centros urbanos, de modo que só referência ao adensamento populacional não significa que a sua ocorrência produza efeitos deste ou daquele tipo aos moradores e usuários da cidade.

⁴⁹ Baracat (2008, p. 46) afirma que o Município de Pelotas, mediante a Lei n.º 5.217/2006, exige, para a instalação e o funcionamento de garagens comerciais e estacionamentos, que o EIV fosse instruído obrigatoriamente com o termo de concordância, considerando a anuência expressa de 50% da vizinhança mais 1 em um raio mínimo de 500 metros.

Dependendo do número de pessoas concentradas em determinada área, a cidade poderá ou não garantir boas condições de moradia, de trabalho, de circulação, de lazer, de infraestrutura sanitária, dentre outros. A densidade demográfica está diretamente relacionada à infraestrutura urbana local. Assim, o provimento de equipamentos e serviços públicos, necessários para a garantia da qualidade de vida e do bem-estar social da população local dependerá do adensamento populacional que o empreendimento pode causar (SANT'ANNA, 2007, p. 179).

Por meio do adensamento populacional, o Município poderá averiguar se o excesso de construção em determinada área necessitará de uma maior atenção à infraestrutura local. Sob outra ótica, o adensamento populacional pode ser visto como gerador de tumulto e lesivo à qualidade de vida dos que moram nas cercanias do local ou daqueles que a utilizam em caráter permanente (CARVALHO FILHO, 2013, p. 321).

b. Equipamentos urbanos e comunitários (art. 37, II) – Há empreendimentos que, dependendo da sua maior ou menor complexidade, reclamam a implementação ou a ampliação de equipamentos urbanos e comunitários⁵⁰. Assim, dependendo do adensamento populacional e do tipo de empreendimento ou atividade, o EIV deverá verificar quais desses equipamentos deverão ser instalados ou ter sua capacidade aumentada, de acordo com o que o empreendimento ou a atividade vierem a acarretar.

Citem-se, como exemplo, os problemas relativos ao aumento do volume e da velocidade do escoamento de águas pluviais, o abastecimento de água, a oferta da coleta de esgotos e o fornecimento de energia elétrica. Todos esses fatores devem ser considerados no EIV para conciliar o interesse privado com o da Administração Pública.

A implementação de equipamentos urbanos não pode ser impeditiva da licença ou autorização em favor do empreendedor ou interessado na atividade. Contudo, há equipamentos que acarretam enorme dispêndio de recursos públicos e, por isso, nem sempre são passíveis de serem instalados naquele momento, já que a Administração tem a seu cargo inúmeras outras prioridades.

Carvalho Filho (2013, p. 322) defende que, nessa hipótese, pode o EIV concluir pelo desaconselhamento da concessão da licença ou da autorização. Contudo, não detém o

⁵⁰ Nos termos da lei 6.766/79 “consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares” (art. 4º §2º). Em seguida, a mesma lei determina que “consideram-se urbanos os equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coleta de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado (art. 5º, § único).

EIV força vinculante, apenas repassará as informações de ordem técnica, cabendo ao próprio gestor tirar suas conclusões e proferir sua decisão de forma motivada.

c. Uso e ocupação do solo (art. 37, III) - O que a lei pretende é que o EIV indique o impacto que o uso ou a ocupação do solo pode provocar na vizinhança. O EIV deve considerar os efeitos positivos e negativos não só em relação ao uso e ocupação do solo pelo empreendedor, como também pelos moradores e usuários permanentes da localidade vizinha.

O zoneamento é o instrumento típico de planejamento urbano que determina quais tipos de uso e de ocupação do solo podem ser instalados em cada zona urbana de forma mais adequada. Não obstante, o zoneamento estabelece índices urbanísticos com a finalidade de promover a adequada utilização de um imóvel (SANT'ANNA, 2007, p. 181). Assim, o EIV é aplicável quando se tratar de empreendimentos e/ou de atividades que, ainda que estejam em zonas permitidas, podem causar impactos à vizinhança.

Dessa forma, além de o EIV comprovar que a zona de instalação do empreendimento permite o uso e a ocupação buscados, é preciso que avalie se os incômodos e impactos da atividade serão ou não compatíveis com o zoneamento preestabelecido, para que a interferência no local seja positiva, ou pelo menos, compensável (SANT'ANNA, 2007, p. 181)

d. Valorização imobiliária (art. 37, IV) – O presente fator busca apontar algum efeito positivo ou negativo no empreendimento ou atividade no que toca ao valor dos imóveis da vizinhança. Se o efeito for positivo, isto é, se houver valorização dos imóveis, a princípio nenhum óbice existirá para a expedição da licença ou autorização e, ao contrário, os próprios moradores e usuários terão interesse na implantação. No caso de serem negativos, ter-se-á verificado que os imóveis da vizinhança perderão valor, hipótese em que ocorrerá desvalorização imobiliária (CARVALHO FILHO, 2013, p. 323).

Salienta-se, por oportuno, que o excesso da valorização imobiliária pode ser um problema, pois pode acarretar um adensamento excessivo provocado pelo excesso de moradias em alguns locais nobres da cidade, ocasionando, ainda, congestionamento no trânsito e aumento da poluição. Por outro lado, o empreendimento não deveria resultar na concentração de renda ou na desigualdade social.

De fato, é notório que certos tipos de empreendimentos repercutem no mercado imobiliário local, ora elevando, ora abaixando o valor dos imóveis, mas a desvalorização que

pode render ensejo à vedação para executar a obra ou fazer funcionar a atividade é somente aquela que causar profunda desvalorização imobiliária, vale dizer, aquela que não é apenas constatada pelos técnicos do mercado imobiliário, mas por toda a comunidade, seja da própria vizinhança, seja fora dela. Não obstante, há empreendimentos que mesmo trazendo profunda desvalorização imobiliária terão que ser executados, como por exemplo, penitenciárias, redes de tratamento de esgoto, aterros sanitários dentre outros, pois os seus benefícios atendem a toda comunidade (CARVALHO FILHO, 2013, p. 323).

Importante salientar que não basta que a obra ou a atividade proporcionem mero desconforto aos vizinhos, ou o sentimento que comumente estes possuem, de considerar a chegada de terceiros como invasão ao local de sua residência ou como fator de perda de privacidade, ou seja, não se podem considerar aqueles fatores de natureza subjetiva que perpassam os sentimentos individuais dos vizinhos. Tais eventos, todavia, são insuscetíveis de ser evitados e fazem parte do natural processo de aglutinação social (CARVALHO FILHO, 2013, p. 323-324).

e. Geração de tráfego e demanda por transporte público (art. 37, V) – Inexiste qualquer dúvida sobre o fato de que alguns empreendimentos e atividades, quando importam significativo adensamento populacional, produzem o natural efeito de incremento na geração de tráfego e na busca de transporte público. Significa o surgimento de maior número de veículos em circulação, inclusive os destinados ao transporte das pessoas para chegar aos locais de trabalho e para consequente retorno (CARVALHO FILHO, 2013, p. 324).

A ampliação do tráfego causa dois tipos básicos de problemas. O primeiro é o do aumento em si da circulação de veículos que chegam ao local para nele permanecerem ou que apenas circulam pela área. O segundo consiste na hoje grave questão do estacionamento de veículos (CARVALHO FILHO, 2013, p. 325). A Lei n.º 12.587 de 2012 trata do tema e dispõe sobre a Política Nacional de Mobilidade Urbana, tendo como objetivo a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território.

Segundo Carvalho Filho, esse é um ponto que merece a maior cautela na avaliação processada no EIV. Determinados empreendimentos ou o funcionamento de atividades, em alguns casos, só devem ser autorizados ou licenciados se o empreendedor apresentar projeto para estacionamento de veículos de acordo com a previsão do aumento na geração do tráfego. Cuida-se de questão urbanística de largo alcance e que, bem administrada,

pode evitar conflitos e proporcionar conforto a visitantes e à vizinhança (CARVALHO FILHO, 2013, p. 325).

f. Ventilação e iluminação (art. 37, VI). Esses fatores de investigação são voltados basicamente para a atividade de construção. Poderá haver projetos de construção que, ao serem implementados, causarão grandes problemas a moradores e usuários vizinhos no que se refere às áreas de ventilação e de iluminação. Na verdade, nenhuma construção pode ser executada de modo a impedir que a distância entre os prédios permita a circulação de ar e a luminosidade necessária à vida numa moradia ou em qualquer tipo de estabelecimento (CARVALHO FILHO, 2013, p. 326).

Tais fatores de investigação têm estreita conexão com a saúde pública, devendo a lei municipal estabelecer, com previsão, as condições nas quais poderá ser deferida a licença para edificação, fixando, conforme o caso, as respectivas distâncias mínimas e alturas máximas, sempre considerando o reflexo que a construção vai provocar nos imóveis vizinhos. (CARVALHO FILHO, 2013, p. 326).

g. Paisagem urbana e patrimônio natural e cultural (Art. 37, VIII) - A paisagem urbana não representa meramente o espectro do conceito artístico do belo em relação à cidade. Ao contrário, seu sentido é de maior amplitude. Quando o Estatuto se refere à paisagem urbana como fato de investigação justificando o EIV, quer transmitir a ideia de que a cidade deve observar certos padrões de estética – a estética urbana (CARVALHO FILHO, 2013, p. 326).

A própria Constituição de 1988, em seu art. 216, constitui como patrimônio cultural brasileiro as obras, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais, bem como os conjuntos urbanos.

A paisagem urbana exige a preservação dos ambientes naturais, que poderiam ser prejudicados por construções incompatíveis ou outros empreendimentos nocivos, sobretudo aqueles logradouros onde dispõem elementos peculiares da natureza, raros ou singulares, mas sempre merecedores de proteção. Semelhantes locais devem ser mantidos em seu formato original, sem problemas quanto à visibilidade e ao acesso, ou impedindo-se sua destruição em nome de interesses meramente econômicos (CARVALHO FILHO, 2013, p. 327).

Segundo Hely Lopes Meirelles (2005, p. 139), a estética urbana tem constituído perene preocupação dos povos civilizados e se acha integrada nos objetivos do moderno

urbanismo, que não visa apenas às obras utilitárias, mas cuida também dos aspectos artísticos, panorâmicos, paisagísticos, monumentais e históricos, de interesse cultural, recreativo e turístico da comunidade.

Assim, a paisagem urbana não indica somente a natureza, mas alcança também o próprio panorama geral da cidade, envolvendo prédios de valor histórico e artístico, a colocação de placas e anúncios de produtos privados enfim, tudo que compõem o quadro geral da cidade (CARVALHO FILHO, 2013, p. 327).

Os fatores elencados no art. 37 do Estatuto da Cidade tratam de relação mínima e o município pode fazer outros estudos e, inclusive, as medidas mitigadoras ou compensatórias a serem implementadas.

Assim, de acordo com o estudo de impacto apresentado, o município poderá exigir, além das medidas compensatórias e mitigadoras propostas, a adoção de outras que venha entender necessárias, e determinar alterações nos projetos, tendo por objetivo a mitigação dos efeitos negativos apontados pelo estudo e a adequação do empreendimento ou atividade ao cumprimento das funções sociais da cidade (BACARAT, 2008, p. 46).

As contrapartidas compensatórias e mitigadoras a serem oferecidas pelo empreendimento ou atividade podem ser várias, como a criação de áreas verdes e de lazer; recuperação ambiental em áreas degradadas; manutenção de imóveis ou outros elementos arquitetônicos, históricos ou culturais; construção de escolas, creches e outros equipamentos comunitários; disposição de um número mínimo de postos de trabalho e iniciativas de recolocação profissional para os afetados; investimentos de infraestrutura viária, como semáforos, viadutos, trincheiras; investimentos em transportes coletivos, dentre outros (BACARAT, 2008, p. 46).

O EIV precisa integrar o processo de aprovação urbanística e ambiental, sendo exigido como pré-requisito deste e necessariamente integrado ao Plano Diretor, justamente porque é instrumento desta inovação trazida a partir das avaliações dos impactos. O EIV apartado do Plano Diretor e do processo de aprovação urbanística e ambiental não cumprirá com a finalidade para o qual foi previsto, ou seja, ser instrumento da gestão e da sustentabilidade urbano-ambiental, que, ao fim e ao cabo, é o objetivo do Estatuto da Cidade (PRESTES, 2005, p. 85).

O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT) – LC n.º 803/2009, em específico, dispõe em seu art. 204 que o Distrito Federal se valerá do EIV como instrumento de subsídio à análise de pedidos de aprovação de projetos públicos ou privados dependentes de autorização ou licença urbanística e ambiental no seu território, em área urbana ou rural.

O parágrafo único do art. 204 reafirma os fatores a serem avaliados pelo Município:

Parágrafo único. O EIV contemplará os efeitos positivos e negativos do projeto quanto à qualidade de vida da população residente na área e em suas proximidades, incluindo, no mínimo, a análise das seguintes questões:

I – adensamento populacional;

II – equipamentos urbanos e comunitários;

III – uso e ocupação do solo;

IV – valorização imobiliária;

V – geração de tráfego e demanda por transporte público;

VI – ventilação e iluminação;

VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Ademais, o art. 205 do PDOT salienta que caberá à lei distrital específica definir os tipos de empreendimentos e atividades que impliquem avaliação dos projetos por meio de EIV, para fins de obtenção de autorização ou licença de construção, ampliação ou funcionamento, além das hipóteses de parcelamentos de solo, condomínios urbanísticos e projetos urbanísticos com diretrizes especiais; bem como hipóteses de alteração de uso e de potencial construtivo, operação urbana consorciada e outros projetos no quais haja interesse público em verificar ocorrência de impactos significativos sobre a qualidade de vida da população e sua compatibilidade com o meio.

Em fevereiro de 2013, foi publicada a Lei Distrital n.º 5.022/2013, que dispõe, justamente, sobre o EIV no âmbito do Distrito Federal. Em seu art. 2º, destaca que o EIV constitui instrumento de planejamento, controle urbano e subsídio à decisão do Poder Público para aprovação de projeto, emissão de autorização ou licença para implantação, construção, ampliação ou funcionamento de empreendimentos e atividades públicos ou privados, em área urbana ou rural, que possam colocar em risco a qualidade de vida da população, a ordenação urbanística do solo e o meio ambiente, causar-lhes dano ou exercer impacto sobre eles. Ademais, seu § 1º do art. 2º esclarece que a realização de EIV não pode ser aplicada para autorizar a implantação de empreendimentos e atividades em discordância com as normas urbanísticas.

O atestado de viabilidade é o documento que autoriza e orienta a aprovação de projetos e a emissão de autorização ou licença para implantação, construção, ampliação ou funcionamento para os casos previstos na Lei (Art. 2). Por sua vez, o art. 3º destaca os objetivos do EIV, a saber:

- I – abordar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente ou usuária da área de estudo e suas proximidades;
- II – assegurar o respeito ao interesse coletivo quanto aos limites do parcelamento, do uso, da ocupação do solo e do desenvolvimento econômico para garantir o direito à qualidade de vida e ao bem-estar da população;
- III – identificar, qualificar, estimar, analisar e prever a presença de impacto ou risco de dano que possa ser causado pela implantação de empreendimento ou atividade;
- IV – proteger e valorizar a paisagem urbana e o patrimônio cultural distrital;
- V – proteger e valorizar a paisagem urbana e o patrimônio cultural brasileiro, em especial o Conjunto Urbanístico de Brasília;
- VI – possibilitar a inserção harmônica do empreendimento ou da atividade no seu entorno, de modo a promover a sustentabilidade e o desenvolvimento econômico, preservando os interesses gerais e coletivos;
- VII – definir medidas para prevenir, eliminar, minimizar e compensar os efeitos adversos de empreendimento ou atividade com risco à saúde, à segurança e ao bem-estar da população;
- VIII – assegurar a democratização dos processos decisórios por meio da participação da população na avaliação da viabilidade dos empreendimentos ou atividades sujeitos a EIV;
- IX – garantir a publicidade dos documentos e das informações decorrentes do EIV;
- X – garantir a justa distribuição dos benefícios e dos ônus decorrentes do processo de urbanização;
- XI – garantir a inserção de empreendimento e atividade com previsão de infraestrutura adequada;
- XII – respeitar os princípios e as diretrizes estabelecidos na Constituição Federal, na Lei Orgânica do Distrito Federal, no Estatuto das Cidades, no Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT, na legislação de uso e ocupação do solo e nas demais legislações afetas à matéria;
- XIII – preservar a garantia da mobilidade.

O art. 14º destaca que a conclusão do EIV deve ser objetiva e de fácil compreensão, elencando as vantagens e desvantagens associadas à implantação do projeto, em confronto com o diagnóstico realizado sobre a área de intervenção e proximidades. Ademais, deve trazer as medidas de prevenção, recuperação, mitigação e compensação dos impactos gerados para adequar e viabilizar a inserção do empreendimento em harmonia com as condições do local pretendido e seu entorno, caso necessário, bem como os custos, cronograma e responsáveis pela implantação, planos e programas de monitoramento das medidas propostas, quando houver.

De acordo com a Lei n.º 5.022/2013, o prazo de confecção do EIV é de 180 dias, contados da expedição do Termo de Referência (TR), podendo ser prorrogado por igual período mediante justificativa (Art. 26). O prazo para análise do EIV é de até 60 dias úteis, podendo ser prorrogado por igual período, sendo que o relatório final da comissão multissetorial deve ser submetido à autoridade superior do órgão responsável pelo planejamento urbano para aprovação em até 30 dias (Art. 31).

Nos casos em que houver necessidade de medidas de prevenção, recuperação, mitigação e compensação de impactos, deve ser firmado termo de compromisso entre o interessado e o Distrito Federal, acompanhado de escritura pública de caução dos valores de responsabilidade do interessado (Art. 32, §2º).

O art. 33 determina que a decisão final, o extrato do atestado de viabilidade e o termo de compromisso devem ser publicados no Diário Oficial do Distrito Federal, quando for o caso. A emissão da carta de habite-se ou da licença de funcionamento fica condicionada à declaração dos órgãos competentes de que foram implementadas todas as medidas de prevenção, recuperação, mitigação e compensação (Art. 36).

1.5. Vinculação do EIV na tomada de decisão da Administração Pública

Questão relevante, e já mencionada de forma breve, é se os apontamentos e conclusões feitos no EIV vinculariam o gestor público na tomada de decisão. Fazendo paralelo com os ensinamentos do professor Antonio Herman Benjamin sobre o Estudo de Impacto Ambiental – EIA, extrai-se que o EIV é o instrumento de caráter preventivo que incide diretamente na discricionariedade do administrador, exatamente porque limita o poder discricionário, na medida em que exige que na motivação do ato administrativo esteja presente a análise das questões apontadas no EIV. Assim, o EIV não se confunde com a decisão administrativa. Sendo momento preparatório da decisão, o EIV a orienta, informa, fundamenta e restringe, mas não integra a decisão como um dos seus elementos internos. É parte do procedimento decisório, mas não é componente interior da decisão administrativa (PRESTES, 2005, p. 84).

Portanto, como instrumento de gestão, o EIV não é a decisão do administrador. O administrador precisa considerar os elementos colocados no EIV, porém não precisa aderir a este, desde que justifique e motive. O mesmo ocorre com o resultado de audiência pública. A Administração Pública não está vinculada às decisões das audiências públicas, até porque

podem ser contraditórias. Precisa analisar e avaliar o colocado nestas audiências, motivando a sua decisão, dizendo os porquês e enfrentando as questões colocadas pela participação popular (PRESTES, 2005, p. 84).

Ressalte-se: o EIV não aniquila, e nem pode, a discricionariedade administrativa. O seu conteúdo e conclusões não extinguem a apreciação de conveniência e oportunidade que a Administração Pública pode exercer, na escolha de uma entre as múltiplas alternativas, optando, inclusive, por uma que não seja ótima em termos estritamente urbanísticos ou ambientais. Tudo desde que a decisão final esteja coberta de razoabilidade, seja motivada e tenha levado em conta o próprio EIV (PRESTES, 2005, p. 84).

Neste ponto, importante destacar que ponderar as questões urbanísticas trazidas pelo EIV não significa, em realidade, fazê-lo predominante. A decisão administrativa não se submete ao monopólio da preocupação urbanística e ambiental. Seria sair de um extremo e ir para outro. É, pois, um esforço mais de integração do que de dominação (PRESTES, 2005, p. 85).

1.6. Eficiência da Administração Pública

Antes de fechar o primeiro capítulo do presente trabalho, importante trazer algumas ponderações sobre o tema eficiência administrativa. Ao refletir sobre a eficiência⁵¹ da administração, o olhar desloca-se da legalidade e dos aspectos normativos para os modos da ação administrativa, especificamente sobre a proporcionalidade entre os meios empregados (econômicos ou humanos) e os fins almejados.

Na esfera do serviço público, um serviço ineficiente não é apenas um mau serviço; é a manifestação do Poder Público que inutiliza recursos materiais e humanos reservados pelo caixa comum e que se afasta de sua razão de ser, qual seja, atuar para a realização dos interesses públicos (BUCCI, 2006, p. 176). O princípio da eficiência ainda é uma novidade no sistema jurídico brasileiro, passando a compor o panteão em que se

⁵¹ Eficiência não se confunde com eficácia. Esta pode ser compreendida como aptidão de um ato a produzir efeitos jurídicos. No plano estritamente normativo se diz eficácia jurídica ou normativa. Quando se examina a repercussão finalística da norma, cogita-se de eficácia social ou efetividade (BUCCI, 2006, p. 174). Bucci salienta que uma das marcas características do princípio da legalidade no Brasil é a fragilidade da dimensão da eficácia normativa, sem adentrar na questão da eficácia social. Os jornais e revistas trazem diariamente notícias sobre a impunidade e o descumprimento das leis; se se fizer um acompanhamento constatará uma lei “que pegou” ou que “só pegou para alguns”. Assim, por vezes ocorre uma grande distância entre a afirmação de que a Administração se rege pelo princípio da estrita legalidade e a prática administrativa (BUCCI, 2006, p. 174-175).

encontram os princípios da legalidade, moralidade, interessoalidade e publicidade dispostos no art. 37 da Carta Magna.⁵²

O princípio da eficiência apresenta, nesse contexto, dois aspectos. O primeiro diz respeito à economicidade, a busca da melhor solução associada com a melhor adequação econômica. Sob a perspectiva da sustentabilidade ambiental e urbana, a melhor adequação econômica é aquela que atenda em maior grau um modelo de desenvolvimento sustentável. Dessa digressão decorre que a eficiência vai além da economicidade em seu sentido estrito, para alcançar a qualificação dos modos de atuação administrativa visando a alcançar os fins definidos em um planejamento abrangente com os melhores meios disponíveis, materiais e humanos (ROCHA, 2008, p. 251).

Por outro lado, a responsabilidade do Estado é o campo em que se examina a atividade administrativa pós-fato, com ou sem culpa. Examinar a realização das duas ações – eficiência e a de responsabilidade civil do Estado – permitirá identificar a consonância ou o descompasso entre os valores enunciados pela Administração Pública, enquanto agente do processo administrativo, e as soluções dadas à realização desses valores. Nesse sentido, Bucci (2006, p. 177) afirma que “confrontar o desfecho concreto dos problemas envolvendo a responsabilidade civil do Estado sob o enfoque da eficiência permite ainda acompanhar o fio condutor da ação administrativa, especialmente a sua ponta final”. De fato, ainda que esteja muito claro e definido o interesse público, cometido à competência de determinados agentes públicos, por vezes esse interesse se perde, não se materializa, por ação ou omissão da própria Administração Pública.

Salienta-se que a eficiência econômica não é o único nem o mais importante critério no processo de escolha das prioridades administrativas. O termo eficiência, para denotar aquela alocação de recursos em que o valor é maximizado, tem limites como critério ético da tomada de decisões sociais (BUCCI, 2006, p. 177)⁵³. Ademais, tem-se que sua

⁵² Conforme apontado por Maria Paula Dallari Bucci (2002, p. 181), o direito administrativo brasileiro é formalista, herdeiro de uma tradição autoritária, despreocupada com os valores da racionalidade e otimização no uso dos recursos públicos. Contudo, essa herança não é compatível com a ordem constitucional democrática estabelecida em 1988.

⁵³ O termo eficiência permeou o movimento da desregulação nos Estados Unidos na Administração Ronald Reagan, sob a justificativa de que a regulação (que, como se viu no capítulo II, é a face complementar do direito administrativo), além de ser inflacionária, debilitava a produtividade industrial e reduzia a competitividade dos produtos americanos no mercado internacional. Os anos 80 foram marcados pelo tema do Estado (custo-benefício), em que, em nome da liberdade econômica, desmontou-se o *Administrative State* que se formara nos cinquenta anos seguintes ao *New Deal*. A justificativa oficial sustentava que a regulação custa

aplicabilidade encontra dificuldades da mesma natureza daquelas que cercam a aplicação do princípio da razoabilidade (BUCCI, 2006, p. 184).

Não obstante, o princípio da eficiência é uma realidade, responsável por um esforço de superação do formalismo característico da maioria dos ordenamentos jurídico-administrativos. A eficiência liga-se à ideia de ação, para produzir resultado de modo rápido e preciso. A Administração, portanto, deve agir de modo preciso e rápido, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população. Eficiência contrapõe-se à lentidão, o descaso, a negligência, a omissão – características habituais da Administração Pública brasileira, com raras exceções (BUCCI, 2006, p. 183).

Eficiência é uma palavra que conota a proporcionalidade material entre os fins e os meios. A despeito da importância do aspecto econômico no conceito, expresso na relação entre custos e benefícios, a efetivação do princípio da eficiência deve ser mensurada também em termos dos custos sociais de determinadas estruturas e práticas administrativas e sua repercussão sobre a formação de uma consciência de ação coletiva, de interesse público, nos cidadãos (BUCCI, 2006 p. 183).

Na avaliação de impacto de vizinhança, a observância ao princípio da eficiência conduz à persecução de resultados concretos, compatíveis com o conhecimento técnico-científico, com os interesses sociais e econômicos articulados pela participação informada e obtidos com a agilidade sem perda da qualidade e da transparência. Antes de tudo, o princípio da eficiência administrativa ambiental e urbanística é incompatível com os estudos-papel, que se limitam a resenhar conhecimento anteriormente produzido, ou mesmo copiar outros EIV, sem a efetiva avaliação dos impactos efetivamente passíveis de serem suportados na área do empreendimento e sua zona de influência (ROCHA, 2008, p. 251).

Por fim, ao se relacionar a ideia de eficiência, neste ponto do trabalho, ao direito urbanístico, busca-se uma maior abertura a uma abordagem juseconômica do tema. É o que se passa a fazer no próximo capítulo.

muito mais do que deveria e que os benefícios que ela proporciona são muito pequenos para valor o gasto público e privado que ela gera (BUCCI, 2006, p. 177)

2. REFERENCIAL TEÓRICO E CONCEITOS FUNDAMENTAIS

No presente capítulo será introduzida a ideia de custo externo (externalidade), teoria estudada pela microeconomia⁵⁴, para ver como ele pode levar à falha de mercado e se as políticas públicas, como a urbanística, podem corrigir essa falha. O instrumental teórico a ser desenvolvido no presente trabalho resume-se essencialmente à Teoria das Externalidades, Teorema de Coase, Teorema de Pigou e a Tragédia dos Comuns, todos utilizados pela Análise Econômica do Direito - AED⁵⁵.

Tendo em vista que o terceiro capítulo será a análise de caso concreto no âmbito da incorporação imobiliária, serão utilizadas hipóteses de aplicação das teorias econômicas acima descritas neste âmbito, especificamente o instrumento de política pública urbana denominado EIV, apresentado anteriormente.

2.1. Economia de Bem-Estar

A economia pressupõe que cada agente econômico maximize⁵⁶ algo. Os consumidores, por exemplo, maximizam a utilidade⁵⁷, as sociedades empresárias maximizam o lucro, os magistrados maximizam sentenças justas e respaldadas pela lei, os ambientalistas

⁵⁴ A teoria microeconômica é a parte da economia descritiva que estuda o funcionamento do mercado de um determinado produto ou grupo de produtos, ou seja, o comportamento dos compradores (consumidores) e vendedores (produtores) de tais bens. Estuda o comportamento de consumidores e produtores e o mercado no qual interagem. Os autores que desenvolveram essas teorias são provenientes da escola neoclássica e organizaram um conjunto de princípios e modelos de análise para compreender a economia. Os principais autores dessa escola são: Alfred Marshall, Arthur Pigou, Léon Walras, Vilfredo Pareto, Edward H. Chamberlin e Joan Robinson, entre outros.

⁵⁵ A Análise Econômica do Direito – AED, baseada na teoria microeconômica, proporcionou uma teoria científica para prever os efeitos das sanções legais sobre o comportamento, ou seja, fornece uma teoria comportamental para prever como as pessoas reagem às leis, tornando possível um padrão normativo útil para avaliar o direito (COOTER & ULEN, 2011, p. 25-26). A parte da teoria microeconômica chamada de economia de bem-estar explora a forma como as decisões de muitos indivíduos e empresas interagem e afetam o bem-estar dos indivíduos como um grupo. Aqui se levantam as grandes questões sobre as políticas públicas. (COOTER, ULEN, 2010, P. 60)

⁵⁶ Conceito ligado ao Utilitarismo. Corrente filosófica liberal, ligada com o pensamento do inglês Jemery Bentham, no qual defende que as ações humanas são guiadas pelos sentimentos de prazer e dor. Assim, os seres humanos agem como maximizadores racionais de suas satisfações em todas as esferas da vida (COOTER & ULEN, 2011). Richard Posner propõe a substituição do conceito de maximização das utilidades (satisfações pessoais – utilitarismo clássico) pelo conceito de maximização da riqueza (POSNER, 2011, p. 8-12).

⁵⁷ Mankiw (2007, o. 462) explica que a utilidade é uma maneira comum de representar preferências é por meio da utilidade. A Utilidade é uma medida abstrata da satisfação ou felicidade que o consumidor obtém de um conjunto de bens. Os Economistas dizem que um consumidor prefere um conjunto de bens a outro se o primeiro oferecer maior utilidade do que o segundo. Quando os economistas debatem a teoria da escolha do consumidor, podem expressá-lo usando diferentes palavras. Um economista poderia dizer que o objetivo do consumidor é maximizar a utilidade.

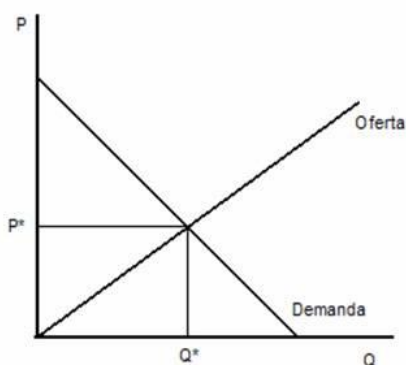
maximizam a proteção ao meio ambiente e assim por diante. O comportamento maximizador funciona porque a maioria das pessoas é racional, e a racionalidade exige a maximização. Assim, escolher a melhor alternativa que as restrições permitem, mediante análise de custo benefício, corresponde a maximizar a função de utilidade dependendo da restrição de viabilidade (COOTER & ULEN, 2011, p. 36-37).

Por exemplo, se se pensa na questão de empreendimentos imobiliários, quando da venda de unidades, tanto o vendedor/incorporador como o comprador/consumidor analisarão os pontos positivos e negativos (custo-benefício) para a formalização do negócio. O vendedor/incorporador analisará a solvabilidade do comprador; por meio das certidões (CNDs) e cadastros de proteção ao crédito, política de preços, valor de mercado, benefícios, bem como previsão do lucro no negócio.

Do outro lado, o comprador/consumidor analisará o produto em si, a documentação da unidade e do vendedor/incorporador, viabilidade do negócio pretendido, pagamento das parcelas, impostos, existência de bens e equipamentos públicos próximos, dentre outros fatores.

De posse dessas informações, as partes efetuarão a análise de custo benefício e caso ambas concluam que há mais benefícios do que custos, as tratativas potencialmente caminharão para a formalização do negócio pretendido.

Gráfico 1. Curva de demanda (equilíbrio da demanda e oferta).⁵⁸



Fonte: elaborada pela autora a partir de Mankiw, 2007, p. 205.

⁵⁸ Assumem-se algumas premissas, a fim de simplificar a análise: inexistência de poder de mercado, os produtos são homogêneos, consumidores e incorporadores são tomadores de preços e há livre acesso ao mercado e custos de transação igual a zero.

No gráfico 1, a curva de demanda das vendas de unidades imobiliárias reflete o valor da unidade imobiliária para os consumidores medido pelo preço que estão dispostos a pagar. Para qualquer quantidade dada, a altura da curva de demanda indica a disposição para pagar do comprador marginal, ou seja, indica o valor que a última unidade imobiliária comprada tem para o consumidor. A curva de oferta reflete os custos de produção da unidade imobiliária. Para qualquer unidade dada, a altura da curva de oferta indica qual é o custo para o vendedor marginal, logo, indica o custo que a última unidade imobiliária vendida tem para o incorporador (MANKIW, 2007, p. 205).

A quantidade produzida e consumida no equilíbrio de mercado é eficiente no sentido de que maximiza a soma dos excedentes do consumidor e do produtor, ou seja, o mercado aloca recursos de uma maneira que maximiza o valor total para os consumidores que comprarem as unidades imobiliárias menos o custo total para os incorporadores que constroem o empreendimento (MANKIW, 2007, p. 205).

Na ausência de externalidades, o preço se ajusta para equilibrar a oferta e a demanda. Mas as externalidades existem e devem ser compreendidas, como se explica a seguir.

2.2. Teoria das Externalidades

Alfred Marshall é apontado como o primeiro a introduzir, ainda no fim do século XIX, a expressão economias externas. O cerne da teoria de Marshall se sustenta na ideia de que o mercado é uma instituição de troca que recorre a um instrumento de comunicação e sinalização: o preço dos bens e serviços.

Existe, assim, um processo de sinalização que permite às partes comunicar a sua disponibilidade para procederem à troca. Assegura-se que os recursos sejam alocados aos indivíduos que lhes atribuem maior valor (BATISTA, 2010, p. 408), levando-se em conta que, em uma sociedade, cada agente tem a capacidade de julgar o que é bom para si⁵⁹.

Não obstante, tem-se que os benefícios ou custos poderão atingir partes não envolvidas no negócio, provocando externalidades positivas ou negativas (COOTER, ULEN, 2010, p. 61). Uma externalidade surge quando uma pessoa se dedica a uma ação que provoca

⁵⁹ Como diz Hal Varian (2000, p.35) “o modelo econômico do comportamento do consumidor é muito simples: as pessoas escolhem as melhores coisas pelas quais podem pagar”.

impacto de bem-estar em um terceiro que não participa dessa ação, sem pagar nem receber nenhuma compensação por esse impacto. Assim, se o impacto sobre o terceiro é adverso, é chamado de externalidade negativa; se é benéfico, é chamado de externalidade positiva (MANKIW, 2007, p. 204). Trata-se de conceito central para este trabalho.

Retomando-se o exemplo, a incorporadora almeja construir empreendimento imobiliário para vender suas respectivas unidades (imóveis) a vários compradores. Ao mesmo tempo, a construção desse empreendimento trará uma série de impactos – temporários e/ou definitivos - na rotina da vizinhança, terceiros não envolvidos no negócio. A construtora obtém um benefício por ser dona do terreno/empreendimento, mas o empreendimento em si confere uma série de externalidades positivas e negativas à vizinhança como a valorização do bairro, melhora na infraestrutura de bens públicos, construção de estabelecimentos de ensino e saúde, postos policiais, melhoria no transporte público, entre outros (externalidades positivas); bem como ruídos, poeira, esgoto, adensamento populacional, congestionamentos e redução de ventilação e luminosidade (externalidades negativas).

Quando há externalidades, o interesse da sociedade em um resultado de mercado vai além do bem-estar dos compradores e vendedores que participam do mercado e inclui também o bem-estar de terceiros que são indiretamente afetados. Como os compradores e vendedores desconsideram os efeitos externos de suas ações quando decidem demandar ou ofertar, o equilíbrio de mercado não é eficiente⁶⁰. Ou seja, o equilíbrio não maximiza o benefício total para a sociedade como um todo, ocasionando as denominadas falhas de mercado⁶¹ (MANKIW, 2007, p. 204).

Portanto, a razão pela qual o mercado falha na presença de custos externos se dá em virtude do gerador da externalidade não precisar pagar pelo prejuízo que causa a outros.

⁶⁰ Eficiência. Quando uma transação comercial maximiza os lucros das suas partes interessadas, nenhuma transação alternativa poderia aumentar os lucros de uma parte sem diminuir os lucros da outra parte. Em termos técnicos, a transação é Pareto eficiente para as partes. A maximização dos lucros e a eficiência de Pareto estão estritamente relacionadas (COOTER & ULEN, 2011, p. 38).

⁶¹ Refere a circunstâncias específicas que levam um sistema de livre mercado à alocação ineficiente de bens e serviços. As imperfeições de mercado são os desvios das condições de mercado competitivo que levam indivíduos privados e organizações, que buscam maximizar seus próprios interesses, a fazerem coisas que não sejam de interesse social. Desse modo, as falhas de mercado podem ser vistas como situações em que a atuação dos indivíduos em busca do seu puro autointeresse leva a resultados que não são eficientes. Falhas de mercado são frequentemente associadas com assimetrias de informação, estruturas não competitivas dos mercados, problemas de monopólio natural, externalidades, ou bens públicos (PORTO, 2013, p. 24-25).

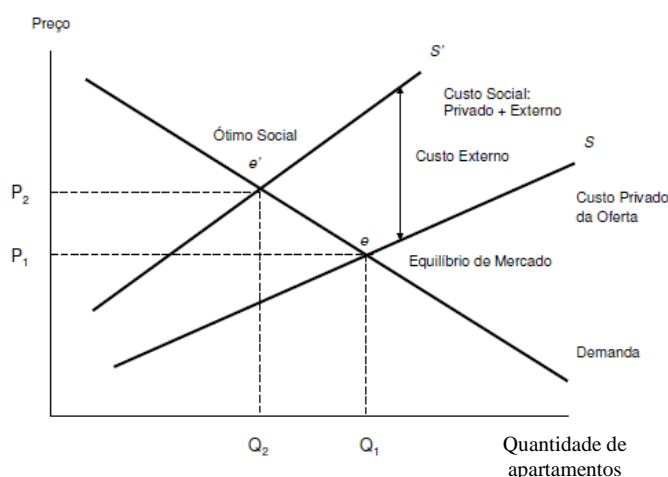
Ele age como se os custos externos fossem zero, quando, na verdade, há custos reais em jogo⁶² (COOTER, ULEN, 2010, p. 61-62).

As duas próximas seções aprofundam o significado das externalidades, iniciando-se com as de efeito negativo.

2.2.1. Externalidades Negativas: Poluição, Congestionamentos e Ruídos

Uma externalidade negativa surge quando uma pessoa se dedica a uma ação que provoca impacto de bem-estar *negativo* em um terceiro que não participa dessa ação, sem pagar nem receber nenhuma compensação por esse impacto. O Gráfico 2 abaixo mostra uma simples forma de introduzir esses custos na análise da oferta e demanda.

Gráfico 2 – Custo Social e Ótimo Social.



Fonte: elaborada pela autora a partir de HARRIS, p. 3.

A curva da oferta de apartamentos (S) já embute todos os custos de produção do imóvel, incluindo projetos, licenças, mão de obra, material, tributos, e outros. Juntamente com a curva de demanda (D), determina um equilíbrio de mercado⁶³ (e), com preço (P_1) e quantidade (Q_1).

⁶² Num mercado de concorrência perfeita os agentes econômicos determinam o seu nível de atividade em função da sua receita marginal (preço pelo qual conseguem vender cada unidade de produto) e do seu custo marginal (custo em que incorrem para obter cada uma dessas unidades). Dessa forma, as empresas irão aumentar a sua produção até ao ponto em que o preço cobrado por uma nova unidade do bem deixe de cobrir os custos tidos com a sua produção. Uma exploração excessiva dos produtos é desencorajada pelo progressivo aumento do custo marginal, até o ponto em que o produtor deixa de obter lucro com cada nova unidade produzida. (BATISTA, 2010, p. 408-409).

⁶³ Fenômeno social na interação de agentes maximizadores. O equilíbrio é um padrão de interação que persiste a menos que seja perturbado por forças externas. Cooter & Ulen salientam que os agentes certamente não

Ao adicionar nesses custos uma estimativa de custos externos associados aos impactos ocasionados à vizinhança, obtém-se uma nova curva (mais elevada), onde se denota a combinação de custos de mercado e custos externos. Essa curva (S') mostra os custos reais para as incorporadoras, levando em consideração ambos os custos de produção e as externalidades provocadas na vizinhança (custo real), conhecida como custo social. A curva (S') reflete o impacto das externalidades. Nesse nível, a incorporadora levou em conta não só seus próprios custos de produção, mas também quaisquer custos que imponha involuntariamente a outrem (COOTER, ULEN, 2010, p. 62).

Se a incorporadora tiver como parâmetro o preço (P_2) e quantidade (Q_2) internalizará as externalidades mensuradas, chegando ao ótimo social, ou seja, para cada unidade imobiliária construída, o custo social incluirá os custos privados para o incorporador mais os custos das pessoas afetadas adversamente pelas externalidades provocadas pelos impactos negativos da construção do empreendimento.

O equilíbrio de mercado então localiza-se em (e') que representa a eficiência econômica no mercado imobiliário, ou seja, demonstra que a quantidade certa de apartamentos será construída a um preço que de fato reflete os custos. Os consumidores poderão reclamar sobre a elevação dos preços, mas o preço dos imóveis reflete os custos reais da construção dos apartamentos para a sociedade. A curva de custo social se localiza acima da curva da oferta porque leva em consideração os custos externos impostos à sociedade pelos incorporadores (MANKIW, 2007, p. 206).

**Ótimo social*

O conceito de ótimo social leva a uma ideia que pode parecer paradoxal: o “impacto de vizinhança ótimo”. Pode-se indagar se não deveria o montante ótimo de impacto de vizinhança ser igual a zero. Contudo, a única forma para alcançar impactos de vizinhança zero seria ter produção zero, ou seja, nenhuma construção de empreendimentos imobiliários, forçando a sociedade a dispor desses empreendimentos e encontrar outra solução; quem sabe voltar a morar e exercer suas atividades em cavernas. Inimaginável tal situação, motivo pelo

buscam o equilíbrio como resultado. Pelo contrário, simplesmente tentam maximizar aquilo que lhes interessa. Não obstante, a interação de agentes maximizadores geralmente resulta num equilíbrio (COOTER & ULEN, 2011, p. 37).

qual cabe a essa mesma sociedade decidir que nível de impacto de vizinhança está disposta a aceitar.

Outro ponto necessário a ser salientado é que o “impacto de vizinhança ótimo” não é fixo e imutável, podendo deslocar-se dependendo dos critérios e premissas utilizados. Imagine que a demanda por empreendimentos novos ou mais modernos aumenta, fazendo com que os custos externos também aumentem. Neste cenário, a curva de demanda se deslocará para a direita, e o nível de impactos de vizinhança ótima aumentará. Poder-se-ia sugerir que como a demanda global por empreendimentos dos mais diversos tipos (residencial, comercial, hotéis, públicos, entre outros) aumenta permanentemente, níveis cada vez maiores de impactos de vizinhança irão num certo sentido ser aceitáveis.

Naturalmente, a sociedade pode lutar para reduzir o nível de “impacto de vizinhança ótimo” ao longo do tempo, entretanto, tão logo tenha alguma forma de manufatura/produção um nível de impacto de vizinhança “ótimo” surgirá (lembra-se que para se ter nível de “impacto de vizinhança ótimo” igual a zero se requer produção zero, ou seja, que não ocorra nenhuma construção).

Nota-se que a questão não é puramente acadêmica. De um lado, há uma crescente demanda por diversos tipos de empreendimentos, de outro, há a busca por melhorias na tecnologia e na *performance* na própria forma de construção dos empreendimentos, com objetivo de reduzir os impactos adversos ocasionados na vizinhança (as externalidades), à luz dos princípios da função social da propriedade e da cidade abraçados pelo ordenamento pátrio.

Conclui-se, portanto, que o conceito de ótimo social não pode ser confundido com externalidade a nível zero, pois nessa hipótese inexistirá construção ou empreendimento. Por isso, a suposição de que a solução é a externalidade a nível zero não é desejável. Pelo contrário, se a externalidade for ao nível zero, a sociedade terá abdicado de vários fatores, a começar pelo seu próprio desenvolvimento. Nesse contexto, Mankiw (2007, p. 206) afirma que ser um produtor líder implica ser um externalizador líder, pois se um produtor tem a produção a nível zero de externalidades, simplesmente ele não produziu nada.

Mankiw (2007, p. 206) retoma a ideia de que no caso da externalidade negativa a curva de custo social se localiza acima da curva de oferta porque leva em consideração os custos externos impostos à sociedade pelos agentes envolvidos. A diferença das duas curvas

reflete o custo das externalidades negativas. Por isso, via de regra, a ineficiência fica caracterizada, pois o equilíbrio de mercado reflete apenas os custos privados de produção.⁶⁴

Fato é que algumas externalidades negativas são de difícil mensuração e, quando mensuráveis, podem apresentar uma incidência tão dispersa que culminam em uma obtenção de dados complexa (como, por exemplo, circulação de ar). Contudo, há externalidades que possuem mensuração relativamente mais fácil, como níveis de ruídos, locais para descarte de materiais de construção, estimativa de aumento de tráfego, dentre outros.

2.2.2. Externalidades Positivas: valorização da área, bens públicos, infraestrutura

Mankiw (2007, p. 207) explica que a análise das externalidades positivas é semelhante à análise das externalidades negativas, pois a curva de demanda não reflete o valor do bem para a sociedade. Como o valor social é maior do que o valor privado, a curva de valor social fica acima da curva de demanda. A quantidade ótima se localiza no ponto em que a curva de valor social e a curva de oferta (que representa os custos) se interceptam. Assim, a quantidade socialmente ótima é maior do que a quantidade determinada pelo mercado privado.

Mankiw (2007, p. 207) salienta, ainda, que o governo pode corrigir a falha de mercado induzindo os participantes a internalizar a externalidade. A reação apropriada no caso das externalidades positivas é exatamente oposta ao caso de externalidades negativas. Para deslocarem o equilíbrio de mercado social ótimo, as externalidades positivas requerem um subsídio. Exemplo seria a política habitacional do Minha Casa Minha Vida (MCMV)⁶⁵,

⁶⁴ O exemplo facilmente encontrado de externalidade negativa é a poluição do ar, muito embora, além dos resíduos gasosos, existam outras formas de externalidades, como os resíduos sólidos e os resíduos líquidos. No caso de resíduos sólidos, podemos citar o caso dos lixões de restos de obras. Com relação aos resíduos líquidos, o exemplo mais comum dado pela doutrina é o da fábrica que despeja seus resíduos líquidos poluentes no rio, onde pescadores necessitam de peixes para sobreviver.

⁶⁵ Disponível em: <http://www.brasildamudanca.com.br/minha-casa-minha-vida/minha-casa-minha-vida>. Acesso em 25/01/2015. Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV é o maior programa habitacional da história do Brasil, gerido pelo Ministério das Cidades e operacionalizado pela Caixa Econômica Federal – CEF, que consiste em aquisição de terreno e construção ou requalificação de imóveis contratados que depois de concluídos são alienados às famílias que possuem renda familiar mensal de até R\$ 1.600,00. Contempla também a aquisição de terreno e produção de empreendimentos habitacionais vinculados a intervenções inseridas no Programa de Aceleração de Crescimento - PAC, para reassentamento, remanejamento ou substituição de unidades habitacionais, atendendo as famílias provenientes da área de intervenção, admitindo-se renda familiar mensal de até R\$ 3.275,00. Outra forma prevista de atuação do Programa consiste na produção de equipamentos públicos de educação e saúde e de outros complementares à habitação, vinculados aos empreendimentos contratados. O PMCMV foi lançado em março/2009, com a finalidade de criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de 1 milhão de novas unidades habitacionais, atualmente essa meta é de 2 milhões de novas moradias para as famílias com renda bruta mensal de até R\$ 5.000,00.

na qual busca atingir principalmente os aspectos econômicos dos financiamentos habitacionais por meio da concessão de subsídios, por meio de condições especiais de financiamento imobiliário, dados às famílias das classes sociais mais pobres, buscando reduzir o *déficit* habitacional.⁶⁶

Mensurar externalidades positivas também pode não ser fácil. É difícil observar o impacto no preço do imóvel das externalidades positivas. Contudo, tem-se que as famílias, quando escolhem a sua residência, não se preocupam tão somente com o imóvel em si, mas também com o que fica do lado de fora do imóvel, com o que se vê da janela, ou seja, como a vizinhança interfere na qualidade do imóvel e como afeta o seu preço de localização.

Uma localização desejável das propriedades residenciais, por exemplo, é determinada pela proximidade de escolas, lojas para se poder fazer compras, transportes públicos, mas também a acessibilidade à área verde, qualidade de ar e água. A implantação de um bem público por si só pode gerar uma externalidade positiva. Exemplo é o deslocamento do Centro Administrativo de Brasília para Taguatinga/Ceilândia⁶⁷. Esse fato atrairá diversas famílias de servidores para morar nos arredores do novo Centro Administrativo, o que gera uma maior demanda imobiliária que beneficia os proprietários dos mesmos e a promoção do comércio local. Claramente, externalidades negativas também poderiam ser numeradas pelo deslocamento do centro.

Outro exemplo de externalidade positiva é a restauração de imóveis antigos. As pessoas podem passar por eles e desfrutar da beleza e do senso histórico que essas construções proporcionam. Os proprietários não obtêm nenhum benefício de sua restauração e, por isso, tendem inclusive a demolir rapidamente as construções antigas. Alguns governos inclusive

Disponível em: http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programas_habitacao/pmcmv/saiba_mais.asp. Acesso em 24/07/2014.

⁶⁶ Em Estudo divulgado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) em outubro, a pedido de entidades da construção civil, identificou que, em cinco anos de operação, o MCMV reduziu em mais de 8% o déficit habitacional no País. Este resultado proporcionou também benefícios sociais como saneamento, educação e cidadania. Além disso, o programa teve efeito multiplicativo sobre a economia brasileira, gerando renda, emprego e tributos. Os investimentos concluídos abriram, diretamente, um total de 1,2 milhão de novos postos de trabalho, uma média de 244 mil por ano; geraram R\$ 17,8 bilhões em tributos arrecadados diretamente da construção e outros R\$ 15,7 bilhões da produção das demais atividades econômicas; e estima-se que retornaram aos cofres públicos, na forma de tributos, 49% do total dos subsídios desembolsados no MCMV. Disponível em: <http://blog.planalto.gov.br/moradias-do-minha-casa-minha-vida-sao-aprovadas-por-familias-beneficiadas-revela-ipea/>. Acesso em 07/02/15.

⁶⁷ Disponível em: <http://www.governo.df.gov.br/home-ppp/395-projetos-centro-admin.html>. Acesso em 25/01/2015.

reagem controlando a demolição de construções históricas e oferecendo isenções fiscais aos proprietários que as restaurarem (MANKIW, 2007, p. 204).

2.3. Tragédia dos Comuns

Outro conceito importante neste estudo é a chamada tragédia dos comuns. Ela ocorre quando os direitos de propriedade sobre um ativo produtivo são deficientemente assinalados ou não podem ser tornados válidos e respeitados, gerando uma potencial exaustão dos ditos bens comuns. O exemplo clássico que ilustra tal situação é o referido por Garrett Hardin, professor da Universidade da Califórnia, que determinou o termo “Tragédia dos comuns”, em artigo publicado em 1968 (COOTER & ULEN, 2011, p. 134-135). Timm e Caovilla (2010, p. 57-58) explicam:

Hardin imaginou um campo de pasto cuja propriedade seria comum, vale dizer, todo pecuarista que quisesse levar o seu gado para ali pastar poderia fazê-lo, sem que tivesse de pagar por essa oportunidade. Um pecuarista, ao agir racionalmente, se perguntaria qual seria a utilidade para ele em adicionar mais um animal em seu rebanho. Desse ato, o pecuarista então perceberá todos os ganhos e só incorrerá, imediatamente, em uma fração dos custos de incremento que realizou. Ao agir assim, gerará um problema de externalidade, vez que não leva em consideração, no processo de tomada de decisão para incrementar o seu rebanho, os custos sociais de tal aumento advenientes. E só o faz porque sabe que, pelo fato de se tratar de um recurso comum, o custo de sua atividade será suportado, pelo menos imediatamente, mais pelos outros pecuaristas do que por ele próprio. Mas isso não é tudo. O incremento no rebanho não seria feito por apenas um pecuarista. Pelo fato de ser irrisório o custo para incrementar o rebanho em uma unidade e levar um animal a mais para o pasto comum, e em razão de o custo gerado não ser suportado por quem o originou, a tendência é que todos os pecuaristas que se valem do recurso comum assim atuem. Tal situação decorre, ainda, de que cada pecuarista não tem incentivos para levar em conta o quanto a sua própria atividade afetaria a atividade dos demais pecuaristas.

Dessa forma, o ato de um pecuarista que visava a, tão somente, maximizar o seu interesse, transforma-se em uma tragédia, uma vez que o recurso que antes era tido por comum (livre acesso para qualquer pessoa) e suficiente, passa a ser comum e escasso, porquanto o número total de cabeças de gado excederia a capacidade suportada pela área destinada ao pasto. Vale dizer, a sua utilização em excesso conduziria à concretização da chamada tragédia dos comuns.

A inserção de uma unidade a mais traz, a quem a insere, mais ganhos do que perdas. Em assim sendo, a racionalidade impõe que a inserção continue sendo feita de

maneira irrestrita, para fins de colher os ganhos da exploração do recurso comum. Isso porque se um agente assim não fizer, outros assim agirão (TIMM e CAOVIALLA, 2010, p. 57-58).

Portanto, verifica-se que a “tragédia dos comuns” se apresenta como problema na administração dos bens comuns, algo que se pode conformar no meio urbanístico, como no espaço coletivo. O equacionamento da questão ambiental passa pelo enfrentamento da existência de externalidades na atividade econômica e na utilização dos bens de uso comum que não possuem direitos de propriedade bem definidos. A falta de uma atuação estatal que vise a enfrentar estas características do meio urbanístico – indefinição dos direitos de propriedade e externalidades – leva à degradação.

Um exemplo moderno de uma "tragédia dos comuns" são os congestionamentos nas grandes cidades. Um bem público sofre de excesso de uso e perde valor para todos. Cada pessoa que tenta chegar ao trabalho rapidamente usa a via expressa porque este é o caminho mais rápido. No começo, cada pessoa adicional na via expressa não desacelera o tráfego porque há “folga” suficiente no sistema para absorver os usuários adicionais. Em algum momento crítico, contudo, cada motorista adicional traz uma diminuição na velocidade média, acarretando congestionamentos. Ao agir racionalmente maximizando seu interesse individual, cada pessoa tentou minimizar o tempo que passa no trânsito. Na verdade, conspirou para garantir uma viagem mais longa para todos.

Por isso, algum tipo de intervenção no uso da via expressa poderá ser necessário, como a tarifação para uso desta linha. Esta é uma das soluções possíveis, como explorado no tópico seguinte.

2.4. Solução para as externalidades.

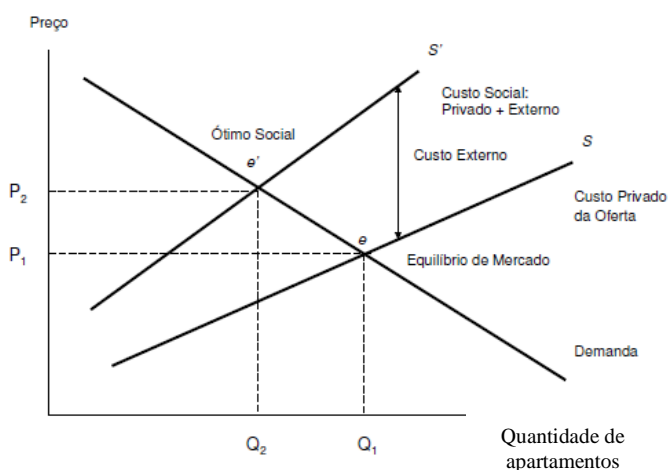
Indaga-se: é possível internalizar as externalidades produzidas pela construção de determinado empreendimento imobiliário? Em caso positivo, como a internalização das externalidades afeta o equilíbrio econômico? Essa internalização de alguma forma altera o entendimento sobre o equilíbrio de mercado?⁶⁸

⁶⁸ Num mercado de concorrência perfeita os agentes econômicos determinam o seu nível de atividade em função da sua receita marginal (preço pelo qual conseguem vender cada unidade de produto) e do seu custo marginal (custo em que incorrem para obter cada uma dessas unidades). Dessa forma, as empresas irão aumentar a sua produção até ao ponto em que o preço cobrado por uma nova unidade do bem deixe de cobrir os custos tidos com a sua produção. Uma exploração excessiva dos produtos é desencorajada pelo progressivo aumento do

O equilíbrio de mercado, mostrado no gráfico 1, por (e) é geralmente considerado gerador de eficiência econômica no mercado de venda de unidades imobiliárias, tendo em vista que o processo de mercado tende a equilibrar os benefícios para os consumidores (refletidos na curva da demanda) e os custos de produção (refletidos na curva de oferta), assegurando que “a quantidade certa” de apartamentos seja vendida a um preço que de fato reflita os custos de produção.

No entanto, se no processo de mercado não estão computados os significativos custos impostos a terceiros – externalidades – não se pode mais considerar o equilíbrio alcançado pelo mercado como eficiente. Deste ponto de vista, as unidades imobiliárias serão vendidas a um preço que falha em refletir os verdadeiros custos.

Gráfico 3 – Externalidades.



Fonte: elaborada pela autora a partir de HARRIS, p. 3.

custo marginal, até o ponto em que o produtor deixa de obter lucro com cada nova unidade produzida. (BATISTA, 2010, p. 408-409).

Cooter & Ulen (2010, p. 43-44) assim explicam: “suponha que o tomador de decisões escolha algum nível inicial de uma coisa qualquer que ele esteja interessado em maximizar. Depois tenta determinar se esse nível inicial é seu máximo; será esse nível o melhor que ele consegue, em vista das suas restrições? Ele pode responder a pergunta fazendo mudanças muito pequenas – o que os economistas chamam de marginais - em relação ao nível inicial. Suponhamos que o tomador de decisões proponha aumentar o que ele estiver fazendo levemente acima de seu nível inicial. Haverá um custo associado a esse pequeno aumento que se chama custo marginal. Mas também haverá um benefício resultante de ter ou fazer mais do que quer que seja que ele está tentando maximizar. O benefício resultante desse pequeno aumento se chama benefício marginal. O tomador de decisões perceberá que está se saindo melhor nesse novo nível, em comparação com o nível inicial, desde que o benefício marginal do pequeno aumento seja maior do que o custo marginal da mudança. Ele continuará fazendo esses pequenos ajustes, ou marginais, enquanto o benefício marginal exceder o custo marginal, e deixará de fazer mudanças quando o custo marginal da última mudança feita for igual ao (ou maior do que o) benefício marginal”.

Uma vez introduzidos os custos de externalidades nos custos de produção, este conceito de equilíbrio eficiente muda; vai para (e'). Nesse ponto, tem-se a combinação de aumento no preço do imóvel (P_2) com a redução de quantidade de unidades imobiliárias construídas (Q_2). Nele, há potencial risco de o incorporador considerar o custo social como custo de transação⁶⁹ e repassar tais ônus para o consumidor. Por isso que, frente as externalidades negativas deve-se analisar a viabilidade e eficiência em se impor ao agente, no caso a incorporadora, o custo correspondente ao valor das utilidades ou recursos de terceiros que sejam por ele atingidos ou consumidos (SZTAJN, 2005, p. 252).

Assim, caso haja determinada política pública habitacional, talvez não seja vantajoso para a Administração buscar internalizar as externalidades identificadas, pois o incorporador poderá repassar esses “custos externos” para o consumidor. Quem sabe, nesse cenário seja mais eficiente para a Administração não forçar a internalização e executar por conta própria (subsidiar) as medidas cabíveis para suprimir, diminuir ou até mesmo compensar as externalidades causadas pela construção do empreendimento.

Suponhamos que o incorporador pretenda construir empreendimento no formato *club residence* ou mesmo um *shopping center*. O simples fato de vir a existir um empreendimento de grande porte inevitavelmente irá gerar aumento do fluxo de veículos nas proximidades, podendo gerar congestionamentos à medida que mais automóveis transitem pelas vias públicas próximas. O tempo desperdiçado no engarrafamento pode servir de base para uma estimativa monetária dessa externalidade. O congestionamento também aumentará os custos associados à poluição do ar, sem contar ainda o aumento da demanda por transporte público (essas externalidades estão previstas no item V do art. 37 do Estatuto da Cidade).

⁶⁹ Custos de transação é expressão que tem origem na ciência econômica e cuja relevância, na tomada de decisões pelos agentes econômicos, demonstra-se crescente. Transação, no jargão dos economistas, é qualquer operação econômica, operação de circulação de riqueza entre agentes econômicos. Custo de transação são aqueles custos em que se incorre, que de alguma forma oneram a operação, mesmo quando não representados por dispêndios financeiros feitos pelos agentes, mas que decorrem do conjunto de medidas tomadas para realizar uma transação. Incluem-se nessa concepção de custo de transação, o esforço com a procura de bens em mercados, a análise comparativa de preço e qualidade do bem desejado, a segurança no cumprimento das obrigações pela outra parte, isto é do adimplemento certo, seguro e a tempo, passa pelas garantias que o agente venha a requerer para caso de eventual inadimplemento ou adimplemento imperfeito, e abrange, até mesmo, o trabalho com a redação de instrumentos contratuais que reflitam todas essas tratativas, desenhem com clareza os direitos, deveres e obrigações das partes; compreende, enfim, cuidados e o tempo despendido entre o início da busca pelo bem, a decisão de efetuar a operação ou transação, na linguagem dos economistas, e o cumprimento de todas as obrigações pelas partes contratantes (SZTAJN, 2005, p. 252). Segundo a referida autora, incertezas também criam custos de transação, pois quanto maiores forem tais incertezas no que diz respeito ao bom resultado da operação (transação) visada pelos agentes, maiores serão os custos de transação que as partes imputarão (SZTAJN, 2005, p. 253).

Nesse caso, indaga-se: a incorporadora/construtora deve ser forçada a rever seu projeto ou mesmo desistir; ou a vizinhança deve absorver as externalidades ocasionadas pelo empreendimento?

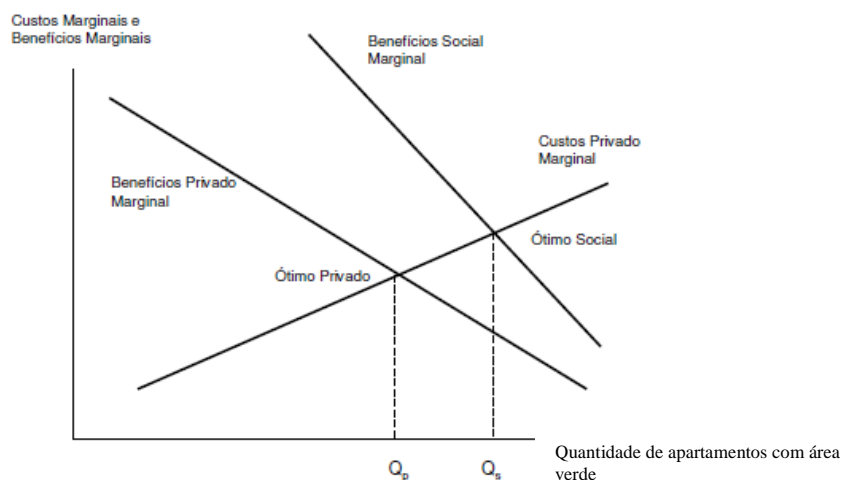
Um planejador social, considerando as duas alternativas (ter o empreendimento ou não) compararia o benefício que o empreendimento traria com os custos impostos à vizinhança pelas consequências advindas do referido empreendimento. Se os benefícios do empreendimento excedem as externalidades da vizinhança, poderá o gestor avaliar ser eficiente a construção do empreendimento e a absorção, pela vizinhança, das externalidades advindas. Mas, se o custo for maior que o benefício, a Incorporadora/Construtora talvez seja: (i) impedida de empreender no local; ou (ii) alterar seu projeto inicial ou (iii) internalizar essas externalidades, ou pelo menos parte dela.

A chave, defendida pelos economistas, para atingir o ótimo social onde há externalidade, seria induzir os maximizadores de lucro privados a restringir sua produção ao ponto *socialmente* ótimo, e não ao ponto *privadamente* ótimo. Isto poderia ocorrer por meio de soluções privadas ou por meio de políticas públicas que levem a sociedade empresária a operar ao longo da curva do custo marginal social, e não ao longo da curva do custo marginal privado. Quando se atinge isso, diz-se que a externalidade foi internalizada, no sentido de que a empresa privada agora a leva em consideração (COOTER & ULEN, 2010, p. 62).

* *Internalização e Equilíbrio Econômico*

Como, a princípio, é interesse da sociedade internalizar os impactos urbanísticos negativos ocasionados à vizinhança, é também socialmente benéfico internalizar os benefícios sociais das atividades que geram externalidades positivas. Por exemplo, a implantação de um empreendimento modelo *shopping center* pode aumentar os valores das propriedades do entorno, além de estimular o comércio local, com a vinda de grandes redes de estabelecimentos.

Gráfico 4 – Internalização e Equilíbrio Econômico.

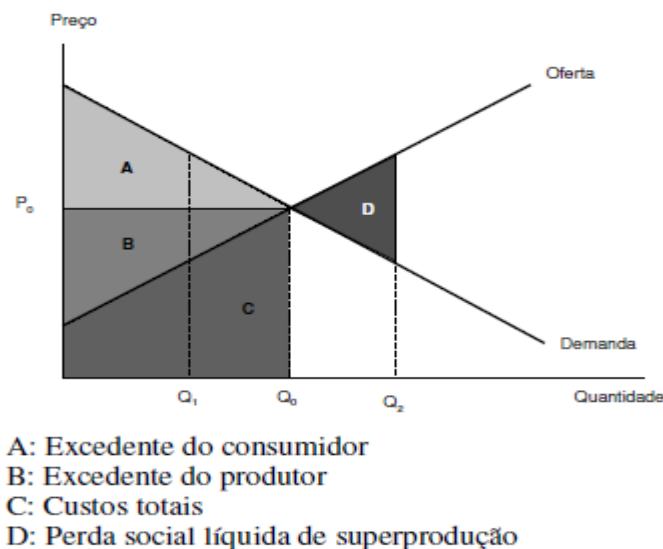


Fonte: elaborada pela autora a partir de Harris, p. 3.

Os benefícios marginais sociais excedem os benefícios marginais privados porque incluem ganhos dos vizinhos e visitantes, bem como dos proprietários privados. A curva de demanda de mercado de imóveis na região refletirá os benefícios privados, mas não os benefícios sociais, levando a um equilíbrio de ótimo privado.

No ótimo social (Q_s), incluindo os benefícios dos não proprietários, uma maior quantidade de unidades imobiliárias será vendida em comparação com um equilíbrio de mercado privado (Q_p). Há vertente que defende a utilização da teoria econômica de análise de bem-estar para mostrar porque é socialmente preferível internalizar as externalidades. A ideia, como mostrada no Gráfico 4, é que as áreas no gráfico da oferta e demanda possam ser usadas para mensurar os benefícios e custo total.

A área sob a curva de demanda mostra o benefício total; a área sob a curva de oferta mostra o custo total. Para cada unidade comprada, a curva de demanda mede o valor daquela unidade para o consumidor, enquanto a curva de oferta reflete o custo para os produtores.

Gráfico 5 – Benefício Social.

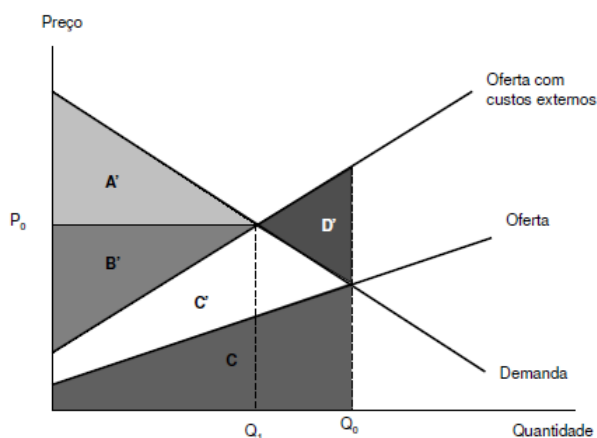
Fonte: elaborada pela autora a partir de Harris, p. 3.

O valor total de (Q_0) unidades compradas é mostrada no Gráfico 5 pelas áreas $A + B + C$. O custo total de produzir essas unidades é a área C . $A + B$ é o benefício social líquido da produção e consumo de (Q_0) unidades. Em outras palavras, a quantidade pela qual o benefício total excede o custo total.

A parte A deste benefício social líquido vai para os consumidores como excedente do consumidor – representa a diferença entre seus benefícios de consumo na compra de unidades imobiliárias, como mostrado pela curva de demanda, e o preço que pagam, como mostrado pela linha horizontal em (P_0). A parte B vai para os produtores como excedente do produtor – a diferença entre os custos de produção, mostrada pela curva de oferta, e o preço (P_0) que recebem.

Os economistas chamam equilíbrio de mercado eficiente porque ele maximiza o benefício líquido social. Se estivermos produzindo menos do que (Q_0) unidades, ou mais, o benefício líquido seria menor do que em (Q_0).

Em (Q_1), por exemplo, o benefício líquido é apenas parte da área $A + B$. Em (Q_2) realizamos o benefício líquido completo $A + B$, mas experimentamos também alguma perda social líquida, mostrada aqui pela área D . O benefício social geral, então é $A + B - D$, uma quantidade menor do que em (Q_0). Portanto, (Q_0), como temos argumentado, é em algum sentido o montante “certo” para construir, é o ótimo social.

Gráfico 6 – Custos Externos.

Fonte: elaborada pela autora a partir de Harris, p. 3.

Se introduzíssemos os custos externos, a combinação dos custos privados e externos gera uma curva de custo social, que fica acima da curva de oferta ordinária. O equilíbrio de mercado (Q_0) não maximiza mais o benefício social líquido. Com a nova curva de custo social total mais elevada, o benefício social é apenas $A' + B' - D'$. Estaríamos melhores ao diminuir a produção para (Q_1), evitando a perda social líquida D' . E naturalmente isto é exatamente o que buscamos com uma taxa de Impacto de Vizinhança ou a obrigatoriedade do Estudo de Impacto de Vizinhança.

Note que este exemplo, a área $C' + D'$ indica o custo total dos impactos (externalidades) produzidos pela construção do empreendimento imobiliário no ponto (Q_0). Mas deste custo total, apenas D' é considerado perda social líquida. De acordo com esta análise, algum custo dos impactos na vizinhança é justificável – desde que sejam superados pelos benefícios sociais de produção. Apenas quando os custos combinados de produção e de impactos de vizinhança ($C + C' + D'$) aumentam acima dos benefícios mostrados pela curva de demanda passamos a produzir impactos de vizinhança negativos em excesso.

2.4.1. Soluções Privadas – Teoria de Coase

De acordo com o Teorema de Coase⁷⁰, a distribuição inicial dos direitos não afeta a capacidade que o mercado tem de atingir um resultado eficiente, em um ambiente de custos de transação igual a zero (MANKIW, 2007, p. 211).

Para ilustrar, admita-se que uma incorporadora tenha adquirido terreno da Terracap (Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal) e tenha o direito de construir no local⁷¹. A incorporadora irá empreender no local a menos que a vizinhança lhe pague o bastante para convencê-lo a desistir do empreendimento voluntariamente.

Mas o que mudaria se a vizinhança tivesse, por lei, direito à paz e à tranquilidade (sem ruídos, poeira, maquinário pesado trafegando na área)? Suponha-se, nesse caso, que a vizinhança tenha o direito legal de forçar a incorporadora a interromper a construção de determinado empreendimento.

Embora contra intuitivo, o que Coase demonstra é a irrelevância, do ponto de vista da eficiência econômica, da alocação destes direitos para a construtora ou para a vizinhança. Isto porque os dois chegarão a um acordo, comportando-se racionalmente. Negociando, a incorporadora e a vizinhança poderão sempre chegar a um resultado eficiente, fazendo com que as duas partes fiquem em melhor situação do que antes e o resultado eficiente seja atingido (em um mundo fictício de custo de transação zero). Salienta-se que, embora a incorporadora e a vizinhança possam chegar ao resultado eficiente, independentemente da distribuição inicial dos direitos, essa distribuição não é irrelevante: é ela que determina a distribuição do bem-estar econômico.

O fato de a incorporadora ter o direito de construir no imóvel, o que gerará várias externalidades, ou a vizinhança a ter direito à paz e tranquilidade é que determina quem paga a quem no final da negociação (MANKIW, 2007, p. 211). Mas, em um mundo hipotético de custos de transação igual a zero, em qualquer um dos casos as partes podem negociar entre si e resolver o problema da externalidade. A incorporadora somente construirá no terreno se o benefício exceder o custo.

⁷⁰ O teorema é exposto em Ronald H. Coase, **The Problem of Social Cost**, 3, J, Law & Econ. 1. (1960). Este artigo foi reproduzido em inúmeras antologias de direito e economia, particularmente em R. Berring (Ed.), *Great American Law Reviews*, 1984 (um compêndio dos 22 “melhores” artigos publicados nas revistas de direito norte-americanas antes de 1965) (COOTER & ULEN, 2010, p. 99).

⁷¹ Assumem-se algumas premissas, a fim de simplificar a análise: inexistência de poder de mercado, os produtos são homogêneos, consumidores e incorporadores são tomadores de preços e há livre acesso ao mercado e custos de transação igual a zero.

Assim, Coase defende que os agentes econômicos privados podem solucionar o problema das externalidades entre si. Qualquer que seja a distribuição inicial dos direitos, as partes interessadas sempre podem chegar a um acordo no qual todos fiquem em uma situação melhor e o resultado seja eficiente (MANKIW, 2007, p. 211). Por outro lado, tem-se que os agentes econômicos privados, por si só, muitas vezes são incapazes de solucionar os problemas causados por externalidades. O Teorema de Coase somente se aplica quando as partes não têm dificuldades para chegar a um acordo e o aplicar. Contudo, a negociação nem sempre funciona, mesmo quando há a possibilidade de se chegar a um acordo mutuamente benéfico.

Por vezes, as partes interessadas não conseguem resolver um problema de externalidade por causa dos custos de transação, os custos que as partes têm na negociação e implementação do acordo ou, em outras ocasiões, as negociações simplesmente fracassam (MANKIW, 2007, p. 211). De fato, chegar a um acordo pode ser dispendioso. Além disso, por vezes as partes resistem e ficam à espera de um acordo melhor para si. Chegar a um acordo eficiente é ainda mais difícil quando o número de partes interessadas é grande. Exige-se coordenar todas as partes, o que é dispendioso. Então, por mais eficiente que seja o acordo para ambas as partes, são muitos os fatores que poderiam levar a um resultado de bloqueio.

Assim, quando a negociação privada não funciona, o governo às vezes pode desempenhar um papel. O governo, em tese, é uma instituição concebida para agir em nome da coletividade (MANKIW, 2007, p. 212).

2.4.2. Soluções Públicas – Teoria de Pigou

Como visto, o mercado pode falhar na alocação eficiente de recursos, podendo as políticas públicas corroborarem para melhorar a alocação do mercado, devendo o gestor no entanto, analisar e verificar qual tipo de política pública urbana tem maior possibilidade de funcionar melhor.

Quando uma externalidade faz com que um mercado chegue a uma alocação ineficiente de recursos, o governo pode reagir de duas maneiras: (i) introduzir políticas de comando e controle regulando diretamente o comportamento e (ii) introduzir políticas baseadas no mercado que oferecem incentivos de forma que os tomadores de decisões privados optem por resolver o problema entre si (MANKIW, 2007, p. 121).

O governo pode solucionar uma externalidade tornando obrigatórios ou proibidos determinados tipos de comportamentos, como a criação de áreas exclusivamente residenciais; impor limites de adensamento populacional e limites de gabarito dos empreendimentos. Assim, o governo instituiu uma política de comando e controle que proíbe totalmente esse tipo de ação.

As normas que regulam os EIV, justamente, podem tomar muitas formas, mas, via de regra, regulam as medidas de adequação do projeto de arquitetura e urbanismo para ajustar ao meio ambiente urbano, os níveis de ruídos, sombreamento, ventilação, trânsito, uso de equipamentos públicos, aumento da população, que variam de acordo com o tamanho e a atividade de cada projeto, de cada região. Em todos os casos, para conceber boas regras, os encarregados de fazer a regulamentação governamental precisam conhecer os detalhes relativos a indústrias específicas e às tecnologias alternativas que poderiam ser adotadas. Às vezes, pode ser difícil para os encarregados da regulamentação governamental obter essas informações (MANKIW, 2007, p. 212-213).

Por outro lado, em vez de regulamentar o comportamento em resposta a uma externalidade, o governo pode usar políticas baseadas no mercado para alinhar incentivos privados com eficiência social. Por exemplo, o governo pode internalizar a externalidade tributando atividades que causem externalidades negativas e subsidiando atividades que tragam externalidades positivas.

Os impostos criados para corrigir os efeitos de externalidades negativas são denominados impostos de Pigou, em homenagem ao economista Arthur Pigou (1877-1959), um dos primeiros defensores do seu uso (MANKIW, 2007, p. 213). Seguindo esta linha, e sem adentrar em aspectos jurídico-tributários, poderia ser criada uma taxa sobre cada unidade imobiliária vendida, denominada “taxa de impacto de vizinhança”, a ser cobrado pelas incorporadoras. O objetivo não seria primeiramente aumentar a receita do governo (embora seja um dos resultados), mas alocar para as incorporadoras imobiliárias os custos urbanísticos reais de suas ações, embora este custo seja, provavelmente, repassado ao consumidor final.

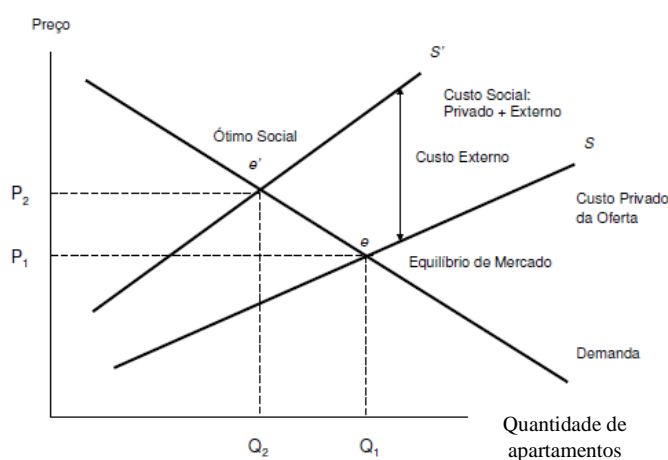
Recapitulando, o Gráfico 7 mostra o impacto de tal taxa sobre um mercado imobiliário. No novo equilíbrio (e'), o preço sobe para (P_2), e a quantidade consumida diminui para (Q_2). Do ponto de vista da eficiência econômica, esses preços refletem os custos reais para construção do empreendimento para a sociedade, mais especificamente para a vizinhança. Uma quantidade menor de apartamentos será vendida, o que reduz os impactos

sobre a vizinhança. Estamos agora mais perto do verdadeiro equilíbrio eficiente, ou ótimo social, do que estávamos do equilíbrio de mercado não modificado (e). Entretanto, o risco desse custo ser repassado aos consumidores é real.

Independentemente do mecanismo exato usado, a ideia de internalizar os custos urbanísticos por meio de algum tipo de taxa seria apoiada pela teoria econômica, bastando determinar o tamanho da taxa por algum processo de valoração urbanístico. Se a valoração for satisfatória, uma taxa pode ser a melhor ferramenta para realizar o objetivo de proteção da cidade, em especial da vizinhança em torno do empreendimento a ser construído.

Nessa perspectiva, o Poder Público teria que calcular o valor da “taxa de impacto de vizinhança”, tendo como parâmetro os custos externos encontrados entre os coeficientes (e) e (e'). Não obstante, como apontado, acredita-se que a incorporadora tentaria repassar esses custos ao consumidor, pois podemos nos distanciar de sua máxima: obtenção de lucros.

Gráfico 7 - Custo Social e Ótimo Social.



Fonte: elaborada pela autora a partir de Harris, p. 3.

**Regulamentação ou taxa?*

Suponha-se que dois empreendimentos – um edifício residencial e um Shopping – estejam, cada um deles, ocasionando impactos de vizinhança no montante de 100 unidades. O governo decide que quer reduzir a quantidade de impactos na vizinhança e considera duas soluções: a) regulamentação: o governo pode determinar que cada construtora reduza os

impactos causados para 80 unidades; b) imposto de Pigou: o Poder Público pode tributar cada construtora em R\$10,00 por unidade de impacto de vizinhança provocado (MANKIW, 2007, p. 213).

A regulamentação determinaria um nível de impacto de vizinhança, ao passo que o imposto conferiria às construtoras um incentivo econômico para reduzir os impactos de vizinhança. Que solução seria melhor? A maioria dos economistas preferiria o imposto, eles assinalariam primeiro que os impostos são tão eficazes quanto os regulamentos para a redução do nível geral de impactos de vizinhança. O governo poderia atingir qualquer nível de impacto de vizinhança que desejasse, fixando o imposto no nível adequado. Quanto maior o imposto, maior a tentativa de redução dos impactos ocasionados na vizinhança. Com efeito, se o imposto fosse elevado o suficiente, as duas incorporadoras/construtoras fechariam, reduzindo os impactos a zero (MANKIW, 2007, p. 213).

A razão pela qual os economistas prefeririam a taxa é o fato de que ela reduziria os impactos de vizinhança de forma mais eficiente. O regulamento exige que as duas incorporadoras reduzam os impactos de vizinhança na mesma quantidade, mas uma redução uniforme não é necessariamente a forma menos dispendiosa de se evitar externalidades negativas quando da construção de um empreendimento. É possível que a incorporadora do ramo de empreendimentos residenciais consiga reduzir os impactos de vizinhança a um custo menor do que a construtora de fábricas e indústrias. Neste caso, a primeira reagiria ao imposto reduzindo substancialmente os impactos de vizinhança para evitá-los, enquanto a outra reagiria reduzindo menos os impactos de vizinhança e pagando o tributo (MANKIW, 2007, p. 213).

Em essência, os impostos de Pigou representam a cobrança de um preço pelo direito de ocasionar impactos de vizinhança. Uma espécie de solução do tipo *poluidor-pagador*, ou *impactador-de-vizinhança-pagador*. Assim, como os mercados alocam bens aos compradores que lhes atribuem maior valor, os impostos de Pigou alocam os impactos negativos ocasionados à vizinhança aos incorporadores que enfrentam os maiores custos para reduzi-la. Qualquer que seja o nível de impacto de vizinhança escolhido pelo Poder Público, ele poderá atingir essa meta ao menor custo total usando o imposto (MANKIW, 2007, p. 213)

Outro ponto da dicotomia, regulação ou imposto, é que, sob uma política de regulamentação de comando e controle, as incorporadoras não teriam motivo para reduzir os impactos de vizinhança uma vez que tivessem atingido os patamares estabelecidos na norma.

Já o imposto dá às incorporadoras um incentivo para desenvolver tecnologias em seus materiais, ferramentas e maquinário com objetivo de reduzirem o montante de tributos que devem pagar (MANKIW, 2007, p. 214).

Os impostos de Pigou são diferentes de muitos outros impostos. A maioria dos impostos distorce os incentivos e desloca a alocação de recursos para longe do ótimo social. A redução do bem-estar econômico – ou seja, dos excedentes do consumidor e do incorporador – excede o montante da receita arrecadada pelo governo, resultando em um peso morto. Em comparação, quando há presença de externalidades, a sociedade também se preocupa com o bem-estar dos terceiros que são afetados. Os impostos de Pigou são incentivos corretos para a presença de externalidades e, portanto, deslocam a alocação de recursos para mais perto do ótimo social. Assim, os impostos de Pigou, ao mesmo tempo que arrecadam receita para o governo, aumentam a eficiência econômica (MANKIW, 2007, p. 214).

Contudo, outras questões ficam ainda a serem consideradas. O que acontece se a taxa for muito elevada? Ou muito baixa? Esta taxa seria aplicada aos empreendimentos MCMV? Não seria melhor mensurar e taxar os impactos de vizinhança diretamente, ao invés de colocar uma taxa nas vendas de cada unidade imobiliária?

Outras políticas, como a regulação do governo determinando providências preventivas (as primeiras mencionadas) podem algumas vezes provar serem mais eficientes do que uma “Taxa de Impacto de Vizinhança”.

O próximo capítulo destina-se a dissecar o EIV como instrumento jurídico na referida regulação governamental e sua intrínseca relação com as externalidades. Analisar-se-á, inclusive, um caso concreto, reforçando a aproximação das teorias jurídicas e econômicas.

3. ANÁLISE DO EIV COMO INSTRUMENTO JURÍDICO DE INTERNALIZAÇÃO DE EXTERNALIDADES

O art. 37 do Estatuto da Cidade determina que o EIV seja executado de forma a contemplar os efeitos negativos e positivos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades. Efeitos que, na perspectiva do capítulo anterior, foram denominados externalidades.

Fica claro que o dispositivo visa a proteger terceiros que não participam diretamente do empreendimento. Considera-se, portanto, que o EIV vai além do bem-estar das partes que participam do mercado (incorporadora e consumidor) e aponta para o bem-estar de terceiros que são afetados pela construção do empreendimento. O rol elencado nos arts. 37⁷² do Estatuto da Cidade e 204 da LC n.º 803/2009 não deixa margem para dúvidas.

O capítulo III do PDOT do Distrito Federal (LC n.º 803/2009) denominado “Dos Instrumentos Jurídicos” dedica a seção XIII para tratar do EIV, seguindo diretriz estabelecida pelo Estatuto da Cidade:

Art. 204. O Distrito Federal se valerá do Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV como instrumento de subsídio à análise de pedidos de aprovação de projetos públicos ou privados dependentes de autorização ou licença urbanística e ambiental no seu território, em área urbana ou rural.

Parágrafo único. O EIV contemplará os efeitos positivos e negativos do projeto quanto à qualidade de vida da população residente na área e em suas proximidades, incluindo, no mínimo, a análise das seguintes questões:

- I – adensamento populacional;
- II – equipamentos urbanos e comunitários;
- III – uso e ocupação do solo;
- IV – valorização imobiliária;
- V – geração de tráfego e demanda por transporte público;
- VI – ventilação e iluminação;
- VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Assim, o EIV constitui legítimo instrumento jurídico de política urbana com objetivo de proteger a população residente na área e suas proximidades, bem como indivíduos que desempenham alguma atividade perto da área do empreendimento a ser construído. Cabe ao EIV analisar, constatar, apontar e mitigar as externalidades negativas provocadas em terceiros decorrentes da construção de empreendimento imobiliário e/ou atividade. O PDOT,

⁷² Adensamento populacional, equipamentos urbanos e comunitários, uso e ocupação do solo, valorização imobiliária, geração de tráfego e demanda por transporte público, ventilação e iluminação, paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

em seu art. 148 consolida o EIV como instrumento jurídico para o planejamento, controle, gestão e promoção do desenvolvimento territorial e urbano.

O art. 204 do PDOT esclarece que o EIV tem a função de instrumentalizar a decisão da Administração Pública quanto à análise de pedidos de aprovação de projetos públicos ou privados. O art. 205, por sua vez, dispõe que caberá à lei distrital específica (no caso do DF, Lei Distrital n.º 5.022/2013) definir os tipos de empreendimento e atividade que necessitam da elaboração do EIV para fins de obtenção de autorização ou licença de construção, ampliação ou funcionamento, devendo observar rol disposto no parágrafo único⁷³.

A Lei Distrital n.º 5.022/2013, que dispõe sobre o EIV, busca induzir os maximizadores de lucro privados (incorporadoras imobiliárias) a restringirem sua produção ao ponto socialmente ótimo, e não ao ponto privadamente ótimo, atingindo o ótimo social. Para tanto, a referida lei prevê no art. 32, §3º a confecção de termo de compromisso entre o interessado e o Distrito Federal, acompanhado de escritura pública de caução dos valores, providências estas que contribuirão para que as incorporadoras operem ao longo da curva do custo marginal social, e não ao longo da curva do custo marginal privado, buscando com isso a internalização das externalidades.

Contudo, salienta-se que os prazos são longos e possivelmente o desenvolvimento urbanístico do Distrito Federal não consiga esperar a confecção do EIV se todos os prazos previstos na Lei Distrital n.º 5.022 forem utilizados. Alguns poderiam, então, defender a solução ortodoxa e retornar à ideia de imposto de Pigou, para dar conta das externalidades provocadas pela construção e implantação de empreendimentos imobiliários e impor uma “taxa de impacto de vizinhança”.

Mas como se observou anteriormente, a solução apoiada na Teoria de Pigou pode não ser eficiente, tendo em vista que as externalidades são de difícil mensuração e, quando mensuráveis, podem apresentar uma incidência muito dispersa, sendo a obtenção de dados

⁷³ Parágrafo único. A lei de que trata o caput estabelecerá os demais casos em que o EIV poderá ser utilizado como instrumento de avaliação de impacto de projetos para fins de autorização ou licenciamento de natureza urbanística, ambiental ou edilícia, entre eles:

I – parcelamentos de solo, condomínios urbanísticos e projetos urbanísticos com diretrizes especiais;

II – hipóteses de alteração de uso e de potencial construtivo;

III – operação urbana consorciada;

IV – outros projetos ou situações em que haja interesse público em verificar ocorrência de impactos significativos sobre a qualidade de vida da população e sua compatibilidade com o meio.

praticamente impossível. Neste cenário, acredita-se que a introdução de políticas de comando e controle regulando diretamente o comportamento das incorporadoras seja mais eficiente.

Foi essa a opção adotada pelo Governo do Distrito Federal com a promulgação das Leis Complementares n.º 733/2006; n.º 890/2014 e da Lei Distrital n.º 5.022/2013. O EIV ratifica a função social da propriedade e da cidade, pois restringe o exercício do direito de propriedade, ressaltando a primazia dos interesses coletivos sobre os individuais.

Tanto o é que não obstante a tentativa de prever as externalidades positivas e negativas oriundas da implantação de determinado empreendimento imobiliário antes mesmo de seu início, eventuais medidas de redução dos impactos de vizinhança que não constem no referido termo de compromisso podem ser alcançadas pelo Poder Público, independentemente do estudo prévio de impacto de vizinhança, conforme dispõe o art. 88 do Plano Diretor Local da Região Administrativa do Guará - RA X:

Art. 88. Sem prejuízo da elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança nas situações em que esta Lei Complementar determina, o Poder Executivo solicitará ao proprietário ou empreendedor a execução de melhorias nas áreas de influência do empreendimento, quando solicitado:

I – por parecer técnico dos órgãos gestores de planejamento urbano;

II – pelo órgão do patrimônio histórico;

III – em decorrência de recurso de moradores, acatado pelos órgãos mencionados nos incisos I e II.

O presente trabalho optou por trazer um caso ilustrativo visando a aproximação das normas com a aplicação do EIV. Importante esclarecer que a escolha do caso não ocorreu por ser este um *leading case*⁷⁴. Pelo contrário, o caso é paradoxal, a começar por não ter sido o EIV confeccionado de forma prévia, mas sim posterior à construção dos empreendimentos, o que se mostra de certa forma um contraexemplo ao propósito de um EIV.

Contudo, não há casos notórios de EIV no Distrito Federal, diferentemente de outros instrumentos como o EIA-RIMA (Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental) e o RIT (Relatório de Impacto de Trânsito). Portanto, trata-se de caso de caráter ilustrativo para evidenciar a possibilidade de internalizar as externalidades ocorridas pela construção de empreendimentos imobiliários.

O desenvolvimento do caso se desdobrará em três etapas, sendo a primeira uma breve explanação sobre a Região Administrativa do Guará; a segunda sobre a Ação Civil

⁷⁴ Guido Fernando Silva Soares em sua obra *Common Law: Introdução ao Direito dos EUA* (1ª ed., 2ª tir., RT, 1999, 40-42p.) ensina que o *leading case* é "uma decisão que tenha constituído em regra importante, em torno da qual outras gravitam" que "cria o precedente, com força obrigatória para casos futuros".

Pública ajuizada pelo Ministério Público em decorrência da não realização prévia do EIV; e, finalmente, a terceira etapa analisará o EIV confeccionado. De fundamental importância, nesta parte, busca-se examinar se ele serviu como instrumento jurídico para internalizar externalidades provocadas pelos empreendimentos imobiliários construídos na área, ainda que de forma anacrônica.

3.1. O Caso Guará II, Distrito Federal

De acordo com o art. 10 de sua Lei Orgânica, o Distrito Federal organiza-se em Regiões Administrativas, com vistas à descentralização administrativa, à utilização racional de recursos para o desenvolvimento socioeconômico e à melhoria da qualidade de vida.

O Distrito Federal então subdivide-se em 31 (trinta e uma) Regiões Administrativas (RA)⁷⁵. Brasília é a Região Administrativa – RA I, sendo formada pela Asa Norte, Asa Sul, Setor Militar Urbano, Setor de Garagens e Oficinas, Setor de Indústrias Gráficas, Área de Camping, Eixo Monumental, Esplanada dos Ministérios, Setor de Embaixadas Sul e Norte, Vila Planalto, Granja do Torto, Vila Telebrasília, Setor de áreas Isoladas Norte e sedia os três poderes da República: Executivo, Legislativo e Judiciário.⁷⁶

Figura 1 – Regiões Administrativas de Brasília.



Fonte: <http://www.semaph.df.gov.br/qualiar/mapa.html>

⁷⁵ Informação obtida até a data de 28/01/2015. Disponível em: <<http://www.df.gov.br/sobre-o-governo/administracoes-regionais.html>>. Acesso em 28/01/2015.

⁷⁶ Disponível em: <<http://www.brasilia.df.gov.br/sobre-a-ra-i/conheca-brasilia-ra-i.html>>. Acesso em 28/01/2015.

O PDOT do Distrito Federal tem por finalidade propiciar o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado de seu território, de forma a assegurar o bem-estar de seus habitantes. Como já introduzido, o PDOT é o instrumento básico da política territorial e de orientação aos agentes públicos e privados que atuam na produção e gestão das localidades urbanas, de expansão urbana e rural e demais áreas do território do Distrito Federal.

Segundo a Lei Orgânica do DF, em seu art. 317, o PDOT abrangerá todo o espaço físico do DF e estabelecerá os critérios e diretrizes gerais para uso e ocupação do solo, definindo estratégias de intervenção sobre o território, apontando os programas e projetos prioritários, bem como a utilização dos instrumentos de ordenamento territorial e de desenvolvimento urbano.

A mesma Lei Orgânica, no art. 319, estabeleceu que cada Região Administrativa – RA deverá aprovar o seu Plano de Desenvolvimento Local, definindo normas específicas de ocupação de suas áreas de acordo com suas realidades. Salienta-se que os Planos de Desenvolvimento Local foram introduzidos pela Emenda à Lei Orgânica n.º 49 de 2007 em substituição aos Planos Diretores Locais - PDLs⁷⁷. Contudo, diante da inexistência dos Planos de Desenvolvimento Locais, permanecem vigentes os Planos Diretores Locais – PDL de cada Região Administrativa.

Nesses Planos Diretores Locais – PDLs encontram-se restrições na forma de ocupação do solo que podem ser consideradas formas primitivas de ordenamento destinadas a controlar os impactos urbanos na vizinhança e a balizar os estudos para implantação de empreendimentos nessas regiões.

**Região Administrativa do Guará – RA X*

A Região Administrativa do Guará⁷⁸ – RA X, criada pelo Decreto nº 2.356/1973, teve a sua ocupação iniciada em 1967 com o objetivo de assentar parcela da demanda

⁷⁷ Texto original: Art. 319. Os planos diretores locais abrangerão cada núcleo urbano e regulamentarão o direito ao uso e ocupação do solo, com objetivo de ordenar o desenvolvimento urbano, mediante adensamento de áreas já urbanizadas ou ocupação por urbanização de novas áreas.

Parágrafo único. Os planos diretores locais serão elaborados para período de oito anos, passíveis de revisão a cada quatro anos.

⁷⁸ O nome da Região Administrativa tem como origem o Córrego Guará que corta toda área, que, por sua vez, recebeu esse nome em homenagem ao Lobo-Guará, espécie comum no Planalto Central. O animal é parente dos lobos selvagens e dos cachorros domésticos típico do Cerrado e maior canídeo da América do Sul, podendo atingir até um metro de altura e pesar 30 quilos. In: <

habitacional oriunda de invasões, de núcleos provisórios e de servidores públicos. As primeiras residências surgiram no projeto “mutirão da casa própria”, onde os funcionários da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP construíram suas próprias casas.

Hoje, a Região Administrativa do Guará possui uma população estimada em 125.808 habitantes enquanto no ano de 2011 era de 107.817⁷⁹. Ao comparar a Taxa Média Geométrica de Crescimento Anual do Guará, entre as duas PDADs 2011-2014⁸⁰, encontra-se a taxa de 5,28%, que é superior à observada no Distrito Federal, de 2,3% no período.

Conforme determina o PDOT, o desenvolvimento da Região Administrativa terá por objetivo ordenar a ocupação territorial, respeitando as restrições ambientais e de saneamento, otimizando os investimentos em equipamentos urbanos e comunitários, promovendo a implantação de novas atividades econômicas e de novas áreas habitacionais, com a criação de áreas para programas de desenvolvimento econômico, bem como flexibilizando seus usos.

Essas medidas pareceram racionais, pois possibilitam adensar os vazios urbanos dotados de infraestrutura e situados próximos ao centro de Brasília. A existente infraestrutura de saneamento, prestação de serviços públicos de limpeza, segurança e transporte coletivo, vias pavimentadas, a proximidade com o Plano Piloto de Brasília e, principalmente, a existência de demanda habitacional, incentivaram o Poder Público a promover a comercialização de alguns dos lotes ainda sobre seu domínio. Atento para o grande potencial da área, o empresariado da construção civil adquiriu esses lotes com a intenção de investir neste setor urbano.

A estrutura urbana do Guará está consolidada e, devido à proximidade com o Plano Piloto, constitui-se em uma opção habitacional para segmentos da população de renda média⁸¹ e, conforme preceitua o art. 6º da LC n.º 733/2006⁸² (PDL do Guará), objetiva-se

http://www.codeplan.df.gov.br/images/CODEPLAN/PDF/pesquisa_socioeconomica/pdad/2013/PDAD_Guara_2013-14.pdf>. Acesso em 19/01/2015.

⁷⁹ De acordo com a projeção de crescimento demográfico estimada para o Distrito Federal em 2009 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – 2,61% ao ano durante essa década; e a População do Guará estimada pela PDAD realizada em 2004 em 112.989 habitantes; projeta-se a população total do Guará para 2010 em 131.879 habitantes e para 2020 em 170.636 habitantes.

⁸⁰ Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PDAD.

⁸¹ A Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios - PDAD (SEPLAN/CODEPLAN, 2013/2014) indica que do contingente de trabalhadores, predominam os empregados com carteira assinada, 42,71%. Os empregados sem carteira de trabalho assinada totalizam apenas 5,31%. O serviço público e o serviço militar absorvem 27,22% e a categoria por conta própria (autônomo), 20,10% do total da mão de obra da região. A mesma pesquisa apurou

aumentar a eficiência econômica da região, de forma a ampliar os benefícios sociais e reduzir os custos operacionais dos setores público e privado, bem como elevar a qualidade do ambiente urbano.

No que se refere às suas edificações, até o ano de 2006 eram regidas pelas Normas de Edificação, Uso e Gabarito - NGB 107/99 (Áreas Especiais 2 e 4 da Avenida do Contorno) e NGB 200/1986 (Avenida Central do Guará II). Essas NGBs limitavam o potencial construtivo⁸³ para lotes habitacionais multifamiliares em 2,4 para os lotes da Avenida Central e 4,8 para os lotes situados ao longo da Avenida do Contorno, mais especificamente as Áreas Especiais 2 e 4 (EIV do Guará II, 2011, p. 365).

Contudo, em 2006, com a aprovação do PDL do Guará, foi alterado o potencial máximo construtivo dos lotes situados ao longo da Avenida Central para 3,5, condicionando esse valor à elaboração de um EIV⁸⁴. Para a Avenida do Contorno não foi alterado o potencial máximo construtivo, que se manteve em 4,8. Porém, as alturas das edificações passaram a não ter limitação de altura máxima, ficando condicionada à fórmula do cone de ventilação definido pelo próprio PDL do Guará (EIV do Guará II, 2011, p. 17).

Com a permissividade do PDOT e PDL em aumentar o potencial máximo construtivo dos lotes, esses imóveis tornaram-se ainda mais interessantes para incorporação imobiliária. Em abril de 2009, por meio do Edital de Licitação n.º 004/2009 – TERRACAP foram colocados à venda, já com potencial máximo construtivo de 3,5 para os lotes localizados ao longo da Avenida Central (EIV do Guará II, 2011, p. 17).

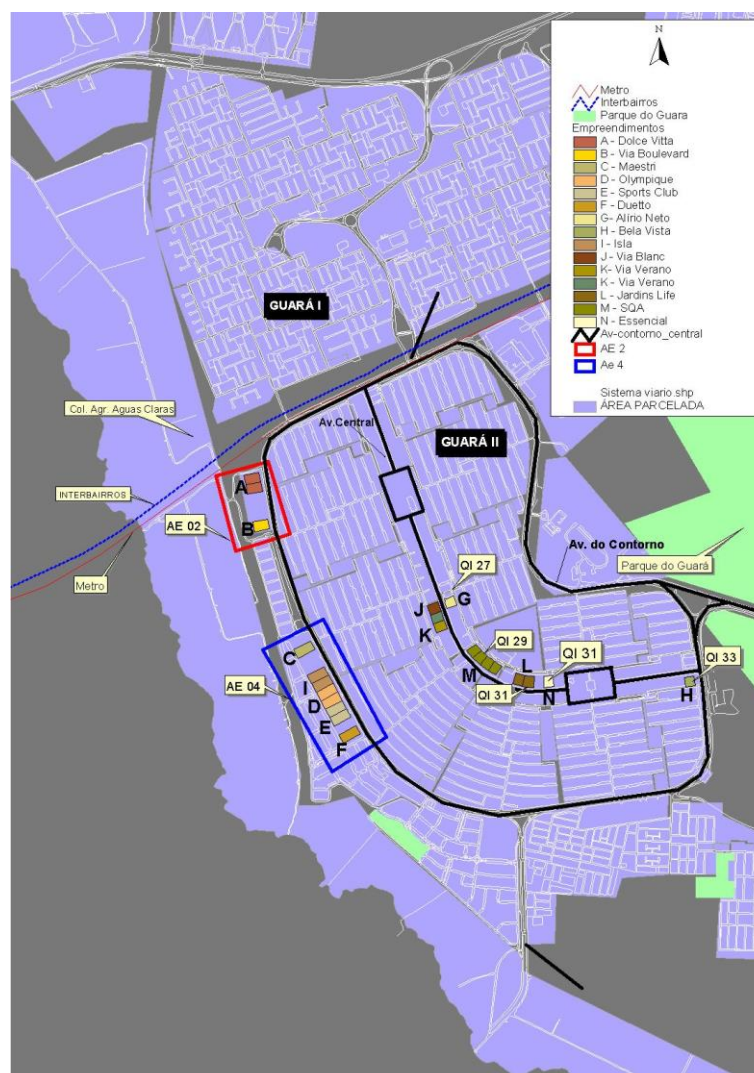
que a renda domiciliar média apurada na pesquisa foi da ordem de R\$ 7.266,79 correspondente a 10,04 salários mínimos (SM), e a renda per capita foi de R\$ 2.407,17 (3,32 SM) (Tabela 10.7). Ao analisar a distribuição da renda domiciliar bruta mensal, segundo as classes de renda, com base em múltiplos de salários mínimos, verifica-se que a classe mais expressiva é a classe de renda superior a 10 salários mínimos a 20 salários, 27,23%, seguido pela classe de renda de cinco a dez SM, 26,34% e a classe situada entre dois e cinco salários, 26,14%. Na RA, apenas 2,18% dos moradores vivem com até um SM mensal domiciliar.

⁸² A LC n.º 733/2006 foi considerada formalmente inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do DF e Territórios (TJDFT) por conta de "vícios de origem", isto é, porque os deputados distritais fizeram alterações no texto original encaminhado pelo governo. Essas modificações, no entendimento do tribunal, transgrediam a Lei Orgânica do DF e também a Constituição Federal ao criar aumentos de despesa para o governo local. Contudo, a Lei Complementar n.º 890/2014, publicada em 21 de agosto de 2014, garante a eficácia da Lei Complementar n.º 733/2006 — que instituiu o Plano Diretor Local do Guará.

⁸³ Potencial construtivo é possibilidade de comercialização, pelo proprietário de um imóvel, do direito de construção para além da metragem permitida pela legislação municipal de zoneamento e uso do solo urbano.

⁸⁴ Em estudo realizado em 2010, constatou-se que o Distrito Federal exigiu mais relatórios de impacto de vizinhança do Poder Público do que do que de empreendedores privados e particulares. Entre as obras empreendidas por iniciativa particular estão em quase sua totalidade condomínios residenciais. Por outro lado, surpreende o fato de não aparecerem empreendimentos *shopings centers*, e várias faculdades e universidades privadas. Ademais, a pesquisa constatou que nem todas as questões mínimas definidas no EIV foram exigidas nos relatórios, motivo pelo qual em alguns casos o EIV não foi um instrumento eficiente para subsidiar as avaliações de impactos urbanos em empreendimentos no DF. (MARQUES, 2010, p. 137-157).

Figura 2 – Guará II, DF



Fonte: EIV do Guará II, 2011 p. 55⁸⁵.

Em princípio, a velocidade com que estavam sendo construídos os prédios, atrelada à nova concepção das edificações, surpreendeu a população residente no Guará, causando manifestos e denúncias com o intuito de impedir a constituição de uma nova configuração para a cidade.

Porém, os prédios continuavam a ser erguidos, tendo em vista a existência de projetos aprovados pela Administração Regional do Guará e pelas concessionárias de serviços públicos. Os referidos projetos respeitavam a legalidade à medida que estavam abarcados pelas autorizações necessárias para tanto.

⁸⁵ Disponível em: <<http://www.sedhab.df.gov.br/images/eiv/eivguara/eiv-versao5-30-08-2011-rpa.pdf>>. Acesso em 18/09/2015.

Conforme informações extraídas da Ação Civil Pública n.º 2012.01.1.100062-4, distribuída para a Vara de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal, em agosto de 2008, por meio do Decreto n.º 29.406, surgiu a primeira tentativa do Poder Público em limitar a altura dos prédios situados ao longo da Avenida Central, fixando-a em 36 metros.

Em 9 de setembro de 2008, por meio do Decreto n.º 29.500, surgiu a segunda intervenção do Estado para limitar as edificações do Guará II, restringindo a altura dos prédios situados na Avenida Central e Avenida Contorno em 36 metros e 56 metros, respectivamente. Mas, em 18 de setembro de 2008, por meio do Decreto n.º 29.519, o Governo do Distrito Federal suspendeu a emissão de novos alvarás de construção, bem como cancelou todos os alvarás já emitidos pela Administração Regional do Guará na Avenida Central e do Contorno do Guará II.

Essa ação do Estado motivou a assinatura do Termo de Compromisso n.º 02/2008 – dez/08 (TC n.º 02/08), firmado entre os empresários da construção civil que vinham empreendendo nas Avenidas do Contorno e Central do Guará II e o Governo do Distrito Federal. O TC n.º 02/08 teve como princípio estabelecer os estudos pertinentes e a viabilização das obras e serviços necessários à minimização dos impactos urbanísticos e ambientais decorrentes da implantação dos empreendimentos, ante a ausência do EIV.

Com a assinatura do TC n.º 02/08, o Governo do Distrito Federal, por meio do Decreto n.º 29.848/2008, revalidou todos os alvarás de construção que foram cancelados pelo Decreto n.º 29.519/2008, condicionando-os à elaboração dos estudos pertinentes com a finalidade de minimizar os impactos urbanísticos e ambientais decorrentes da implantação dos empreendimentos por meio do EIV.

Ademais, de acordo com o TC n.º 02/08 ficou acordado que as sociedades empresárias signatárias se comprometiam a construir via de acesso contígua à linha férrea interligando as áreas especiais 2 e 4 do Guará II à Avenida do Contorno, conforme projeto em desenvolvimento pela NOVACAP, estando os custos estimados em aproximadamente 3 milhões de reais. O prazo de construção dessa via de acesso seria de 18 meses contados a partir da expedição da ordem de serviço a ser expedida pelo Distrito Federal.⁸⁶

⁸⁶ TC n.º 02/08 disponível na Ação Civil Pública n.º 2012.01.1.100062-4 – Vara de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal.

3.2 A Ação Civil Pública n. 2012.01.1.100062-4 – Vara de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal

Somente em 2012, quatro anos após a formalização do TC n.º 02/08, o Ministério Público do Distrito Federal – MPDFT ajuizou Ação Civil Pública⁸⁷ em desfavor do Distrito Federal e das construtoras que adquiriram os terrenos, formulando os seguintes pleitos: a) declaração de nulidade do TC n.º 02/08; b) condenação das empresas a realizar as obras previstas no EIV como condição para a concessão da carta de habite-se aos empreendimentos; c) condenação das construtoras à afixação de placas nos empreendimentos com indicação da impugnação judicial, bem como à comunicação dos adquirentes de unidades imobiliárias sobre a Ação Civil Pública e à averbação em cartório sobre a lide em epígrafe.

A tese sustentada pelo *Parquet* espalhava-se basicamente em um *único* argumento: ausência de EIV anterior ao TC n.º 02/08 firmado, o que seria obrigatório de acordo com o definido pelo art. 89 do PDL do Guará, que teve alguns dispositivos julgados inconstitucionais⁸⁸, mas com efeitos *ex nunc*.

Em 2013, houve a prolação de sentença acolhendo parcialmente a pretensão ministerial, cujo dispositivo foi apresentado nos seguintes termos:

DIANTE DO EXPOSTO, rejeito as questões preliminares argüidas pela parte requerida e, no mérito, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE a pretensão deduzida com a inicial, para condenar o Distrito Federal a abster-se de emitir carta de habite-se ou licença de funcionamento para os empreendimentos licenciados com base no TC-GDF 02/2008, localizados ao longo da Avenida Central do Guará II e nas Áreas Especiais 2 e 4, do Guará II, todas na Região Administrativa do Guará/ RA-X, Distrito Federal, levantados no interesse das demais rés, enquanto não se der a execução das medidas assumidas como compromisso inerentes à prevenção, recuperação, mitigação e compensação previstas no EIV, a serem executadas pelos empreendedores-requeridos, sob pena de incorrer em multa processual no valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) por ato consumado em desconformidade com a presente determinação. Assim, resolvo o processo, nos termos do art. 269, inciso I do CPC. Na solidariedade passiva, as custas recaem integralmente nas empresas privadas, já que o Distrito Federal goza do privilégio da isenção legal e não

⁸⁷ Ação Civil Pública n.º 2012.01.1.100062-4 – Vara de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal.

⁸⁸ Com o advento da Lei Complementar n.º 890/2014, que garante a eficácia da Lei Complementar n.º 733/2006 — que instituiu o Plano Diretor Local do Guará, os referidos processos podem ter andamento e outras situações irregulares serão regularizadas.

responde a tal encargo. Sem honorários advocatícios em razão da natureza jurídica do autor.

Há que se ressaltar que, no âmbito de antecipação de tutela, deferiu-se o pedido de suspensão dos efeitos do TC n.º 02/08, determinando-se que o ente distrital deixasse de expedir novos alvarás de construção, licenças ou cartas de habite-se com base no termo mencionado. Ordenou-se, ainda, a averbação nas matrículas dos imóveis que abrigavam os empreendimentos das incorporadoras/construtoras.

Ademais, tem-se que a sentença em referência validava o Termo de Compromisso e resguardava todas as cartas de habite-se já emitidas para os empreendimentos construídos com base no TC n.º 02/08. Quando do ajuizamento da Ação Civil Pública, alguns dos empreendimentos relacionados no TC n.º 02/08 já haviam sido construídos, com expedição das respectivas cartas de habite-se e entregues aos consumidores.

Irresignadas, as incorporadoras/construtoras apresentaram recurso de apelação, o qual foi conhecido, mas improvido, por maioria, mantendo-se na íntegra a sentença proferida, conforme se observa da ementa do acórdão:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TERMO DE COMPROMISSO Nº 2/2008. AUSÊNCIA DE PRÉVIO ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA. INADMISSIBILIDADE DE RECURSO DISSOCIADO DOS FUNDAMENTOS DA SENTENÇA E CARENTE DE INTERESSE RECURSAL. ALEGAÇÃO DE NULIDADE DE SENTENÇA "ULTRA PETITA". REJEIÇÃO DA PRELIMINAR. INTERESSE DE AGIR. PRESENÇA DO TRINÔMIO NECESSIDADE, UTILIDADE E ADEQUAÇÃO. REJEIÇÃO DA PRELIMINAR. ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA. NECESSIDADE PRÉVIA À APROVAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS E ASSINATURA DO TERMO DE COMPROMISSO. ARTIGO 87 DA LC 733/2006. RELATIVIZAÇÃO. SITUAÇÃO FÁTICA CONSOLIDADA. SEGURANÇA JURÍDICA. MEDIDAS MITIGADORAS AVERIGUADAS EM POSTERIOR EIV. INCUMBÊNCIA DOS EMPREENDEDORES. CONDICIONAMENTO À EMISSÃO DE CARTAS DE HABITE-SE E ALVARÁS.

1. Inexistente a imprescindível relação entre os fundamentos do apelo e o ato judicial atacado, mostra-se cogente o não conhecimento do recurso, dada a afronta ao preceito contido no inciso II do artigo 514 do Código de Processo Civil, sobretudo se o recurso ainda contém sublevação contra parcela do pedido não acolhida no ato judicial impugnado, dada a ausência de interesse recursal. Recurso não conhecido.

2. A menção, na petição inicial, apenas às cartas de habite-se e aos alvarás de construção não torna "ultra petita" a sentença que também abrange o condicionamento da emissão de alvarás de funcionamento, pois pleiteado pelo ente ministerial, de forma geral, o afastamento dos efeitos do Termo de Compromisso nº 2/2008, impugnado na ação civil pública. Preliminar de nulidade da sentença rejeitada.

3. Tendo o órgão ministerial relatado a existência de falha nas atividades estatais quanto à aplicação e fiscalização do cumprimento das normas

atinentes à utilização do território onde se situam os empreendimentos dos demais réus, vislumbra-se a necessidade, a utilidade e a adequação da ação civil pública para tutela efetiva dos direitos aventados na pretensão ministerial em face do Distrito Federal. Preliminar de falta de interesse de agir rejeitada.

4. Embora o Estudo de Impacto de Vizinhança deva ser realizado previamente à aprovação de certos empreendimentos pretendidos na Região Administrativa do Guará, para que sejam avaliados os impactos positivos e negativos do projeto e apresentadas as soluções necessárias, visando a qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades (artigo 87 da LC 733/2006), a falta de apreciação e aprovação do EIV pelo órgão gestor do planejamento urbano não constitui empecilho à aprovação do empreendimento, que ficará condicionado, nessa hipótese, à assinatura do Termo de Compromisso do Interessado. Ademais, a situação fática consolidada nos casos em que os empreendimentos de construção e venda de imóveis residenciais já foram finalizados mostra ser de bom alvitre não reconhecer a nulidade do Termo de Compromisso que respaldou as construções, o que se faz em juízo de razoabilidade.

5. No entanto, embora a Lei Distrital nº 5.022/2013 seja posterior à celebração do Termo de Compromisso nº 2/2008 e, portanto, seu artigo 36 não possa reger as relações oriundas desse pacto, na Lei Complementar nº 733/2006, artigo 89, já se previa que as obras e serviços essenciais à redução dos efeitos derivados dos projetos ficam a cargo dos próprios investidores, sendo possível condicionar a emissão das cartas de habite-se e dos alvarás de funcionamento futuros à finalização das medidas mitigadoras.

6. Apelação cível do segundo apelante não conhecida. Demais apelos conhecidos, preliminares rejeitadas e, no mérito, improvidos. (Acórdão n.741766, 20120111000624APC, Relator: SIMONE LUCINDO, Revisor: ALFEU MACHADO, 1ª Turma Cível, Data de Julgamento: 27/11/2013, Publicado no DJE: 11/12/2013. Pág.: 71). [Grifado]

Nota-se que o acórdão manteve o entendimento da sentença na parte que validava o TC n.º 02/08 e resguardava todas as cartas de habite-se já emitidas para os empreendimentos construídos com base no supracitado termo. O MPDFT não recorreu desse entendimento, razão pela qual operou-se o trânsito em julgado quanto a esse ponto.

Do referido aresto foram interpostos pelas partes recurso especial e recurso extraordinário, que foram inadmitidos, acarretando a interposição de agravo de instrumento que aguarda julgamento até a data de conclusão do presente estudo

Não obstante a Ação Civil Pública em trâmite, importante destacar que o artigo 36 do Estatuto das Cidades (Lei n.º 10.257/2001) faz remissão à lei municipal como instrumento legislativo adequado para prever os empreendimentos e atividades que dependerão de elaboração de EIV. Da leitura da referida legislação (LC n.º 733/2006), observa-se que esse estudo é exigido especialmente para os empreendimentos relacionados a atividades de incômodo de natureza especial (art. 35), bem como para as operações urbanas consorciadas

(art. 73) e nos casos de aumento de potencial construtivo, transferência do direito de construir, alteração ou extensão de uso e localização na hierarquia viária (art. 87).

A maioria da Turma do TJDFT entendeu que os empreendimentos imobiliários a serem incorporados na Região Administrativa do Guará acarretarão as situações descritas no citado § 2º do art. 87 da Lei Complementar n.º 733/2006, mostrando-se clara a necessidade da elaboração do EIV, sendo este o instrumento urbanístico destinado a avaliar os impactos de circulação, acessibilidade e hierarquia viária, decorrentes de empreendimentos imobiliários, conforme definição contida no art. 87 da LC 733/2006.

Embora o EIV tivesse que ser prévio à aprovação dos empreendimentos pretendidos na Região Administrativa do Guará, para que fossem avaliados os impactos positivos e negativos, visando a qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades (artigo 87 da LC n.º 733/2006), a falta de apreciação e aprovação do EIV pelo órgão gestor do planejamento urbano não constituiu empecilho à aprovação do empreendimento que, no caso em exame, ficou condicionado à assinatura do TC n.º 02/08, previsto no art. 89 da LC n.º 733/2006⁸⁹.

Ademais, o próprio Tribunal salientou que a situação fática consolidada nos casos em que os empreendimentos de construção e venda de imóveis residenciais já foram finalizados mostra ser de bom alvitre não reconhecer a nulidade do TC n.º 02/08, que respaldou as construções, o que se faz em juízo de razoabilidade.

De todo modo, chama a atenção o fato de o TC n.º 02/08 ter sido assinado em dezembro de 2008 e o próprio membro do Ministério Público, nos autos da Ação Civil Pública n.º 2012.01.1.100062-4, informar que teve ciência do ato desde sua celebração, mas apenas em julho de 2012 ingressou com a Ação Civil Pública. Ao lado disso, a situação fática é que os empreendimentos já haviam sido construídos quando do ajuizamento da ação.

Na lei que regulamentou o EIV no Distrito Federal (Lei n.º 5022/2013) consta previsão expressa de que a emissão de cartas de habite-se e alvarás de funcionamento condicionam-se à concretização das medidas de prevenção, recuperação, mitigação e compensação indicadas no EIV. No entanto, essa norma é posterior à celebração do TC n.º

⁸⁹ Art. 89. O EIV deverá ser apreciado e aprovado pelo órgão gestor do planejamento urbano.

Parágrafo único. A aprovação do empreendimento fica condicionada à assinatura de Termo de Compromisso do interessado, perante o órgão gestor do planejamento urbano na Administração Pública, em que o interessado se comprometa a arcar integralmente com as despesas decorrentes das obras e serviços necessários à minimização dos impactos decorrentes da implantação do empreendimento e demais exigências apontadas pelo órgão gestor do planejamento urbano, antes da finalização do empreendimento.

02/08, uma vez que editada apenas em fevereiro de 2013, razão pela qual não poderia ser aplicada ao caso em estudo.

Por outro lado, há entendimento defendido pelo Desembargador Teófilo Caetano no qual sustenta que a realização *a posteriori* do EIV, por si, não enseja a nulidade do ato administrativo de concessão, tampouco obsta a emissão das cartas de habite-se e licenças de funcionamento para os empreendimentos licenciados com base no TC n.º 02/08, pois os resultados negativos da não realização prévia do estudo urbanístico encontram-se provisoriamente minimizados por iniciativa das próprias empresas envolvidas no empreendimento. Ou seja, por mais que não tenha sido realizado o EIV antes das concessões, o TC n.º 02/08 firmado cuidou de minimizar as externalidades negativas que iriam atingir a área em virtude dos novos empreendimentos que ali estavam sendo construídos.

Ademais, eventuais medidas de redução dos impactos de vizinhança que não constem no referido termo de compromisso podem ser alcançadas pelo Poder Público, em momento posterior ao EIV. Confira-se, sobre o tema, o que dispõe o artigo 88 do Plano Diretor Local da Região Administrativa do Guará - RA X:

Art. 88. Sem prejuízo da elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança nas situações em que esta Lei Complementar determina, o Poder Executivo solicitará ao proprietário ou empreendedor a execução de melhorias nas áreas de influência do empreendimento, quando solicitado:

I – por parecer técnico dos órgãos gestores de planejamento urbano;

II – pelo órgão do patrimônio histórico;

III – em decorrência de recurso de moradores, acatado pelos órgãos mencionados nos incisos I e II.

Nesse passo, negar ou mitigar a validade e a eficácia do ato administrativo em questão, mediante o sobrestamento dos procedimentos de concessão de outorgas devidas pela administração pública, não traduz nenhum avanço no que concerne à resolução dos impactos de vizinhança negativos. Estes demandam esforço comum para serem superados com o mínimo grau de transtorno aos populares adquirentes das unidades imobiliárias já comercializadas, assim como aos moradores da região.

No caso, é oportuno ainda registrar que o Ministério Público participou das tratativas entre a administração local e as compromissárias dos empreendimentos imobiliários que impactaram a vizinhança, quando decorridos mais de quatro anos da formalização do compromisso. Já se encontravam praticamente concluídas as obras do empreendimento quando se manejou medida judicial pleiteando declaração de nulidade do instrumento de

concessão das licenças administrativas. Momento este que ensejaria uma nova avaliação de eventuais externalidades causadas por uma anulação *ex-post*; estas poderiam piorar ainda mais a situação da vizinhança afetada, desvirtuando todos os objetivos do EIV como instrumento de internalização de externalidades.

3.3 O Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV da Avenida Central e das Áreas Especiais 2 e 4 da Avenida do Contorno, Guará II

Conforme salientado, não obstante a norma determinando a realização prévia do EIV, o caso ilustrativo foi confeccionado em momento posterior, atendendo o TC n.º 02/08. O referido termo teve como princípio estabelecer os estudos pertinentes à viabilização das obras e serviços necessários à minimização dos impactos urbanísticos decorrentes da implantação dos empreendimentos, ante a ausência do EIV.

O EIV foi confeccionado em 2011 pela empresa Ecotech Ambiental Ltda., formada por equipe técnica de arquitetos, urbanistas, engenheiros e advogados. Tomando-se como orientação rol elencado pelo parágrafo único do artigo 204 do PDOT, passa-se a analisar cada requisito do EIV em referência. Busca-se evidenciar a racionalidade acerca da existência das externalidades e como elas poderiam ser internalizadas, ainda que posteriormente:

a) adensamento populacional.

De acordo com o PDOT, artigo 5º, adensamento populacional é o aumento da concentração de pessoas por unidade de área no espaço urbano. Apesar da legislação (Estatuto da Cidade; PDOT; PDL/Guará e a Lei Distrital n.º 5.022/2013) não tecer maiores detalhes sobre a importância da análise do adensamento populacional, tem-se que o aumento do adensamento pode, por exemplo, aumentar a demanda por infraestrutura (viário, sanitário, energia elétrica, telefonia e social) no local, acarretando a necessidade de o gestor público dispor de investimentos para concluir tais serviços públicos.

Por outro lado, caso o gestor público não esteja consciente do aumento no adensamento populacional, poderá ocorrer a falta de infraestrutura para os novos moradores. Igualmente, poderá haver piora na prestação dos serviços básicos à vizinhança existente no local - terceiros alheios à construção do empreendimento. Portanto, a população residente na

área e nas proximidades, bem como aqueles que exercem alguma atividade, poderão sofrer com a diminuição/piora dos serviços de infraestrutura fornecidos pelo Estado. Fica clara a potencial criação de uma externalidade negativa (ausência/piora de estrutura ou serviços) a terceiros (vizinhança) pelo aumento da densidade populacional.

No estudo de caso ilustrativo, a população dos 14 novos empreendimentos imobiliários foi estimada em razão dos índices fornecidos pela SEPLAN/DF⁹⁰:

Habitação: 3,62 habitantes/unidade habitacional
Comércio: 0,143 ocupantes m²

Ademais, a equipe técnica do EIV realizou pesquisa de campo para obter o valor médio das áreas dos apartamentos já habitados no Guará. Essa pesquisa indicou que a grande maioria dos apartamentos construídos no Guará possui 2 quartos e área próxima a 55 m². Os apartamentos de três quartos, em menor número, possuem média de 75m². A partir dessa pesquisa, o EIV então adotou uma metragem média de 65 m² para os apartamentos já edificadas no Guará (EIV do Guará II, 2011, p. 116-117).

Diante dos índices fornecidos, o EIV do Guará II (2011, p. 47) efetuou o cálculo da população de cada empreendimento (por exemplo, Via Blanc – empreendimento de 2 edifícios de 11 pavimentos, totalizando 84 unidades habitacionais de 3e 4 quartos: $3,62 \times 84 = 304$ habitantes no referido empreendimento). Desse cálculo, o EIV (2011, p. 52) estimou o incremento de aproximadamente 16.143 novos habitantes na Avenida Central e na Avenida do Contorno localizados no Guará II até o ano de 2014. Como havia ainda 92 lotes disponíveis na região, o estudo projetou essa ocupação até 2020, conforme quadro resumo abaixo⁹¹.

⁹⁰ Indicadores Socioeconômicos, Territoriais e Demográficos das Regiões Administrativas do Distrito Federal (SEPLAN/DF, 2000),

⁹¹ Esses números foram alcançados por meio de estimativas matemáticas baseadas em dados oficiais, mas notório e sabido que estão superestimados e somente poderão ser utilizados para estimativa de demanda por infraestrutura. Afirma-se isso por saber que a entrega dos empreendimentos nas datas definidas apenas cria a expectativa de ocupação dentro dos parâmetros oficiais, mas de fato o que ocorre é uma ocupação paulatina decorrente de vários fatores, a exemplo da grande parte dos adquirentes dos imóveis novos não possuem família ainda completa. A possibilidade de aquisição de imóveis na planta permite que casais jovens adquiram imóveis mais espaçosos planejando o crescimento da família, assim não se espera que inicialmente uma unidade imobiliária já atinja a densidade de 3,62 habitantes por domicílio.

Tabela 1 – População Guará

Cenário 1 - Antes PDOT	48.665	
Cenário 2 - Depois PDOT*	60.678	
	Acumulado	Incremento
Cenário 3 - 2012 (8 empreendimentos)		9.751
Cenário 4 - 2014 (6 empreendimentos)	9.751	6.392
Cenário 5 - 2020 (ocupação futura de 92 lotes).	16.143	10.773
TOTAL	26.916	

Fonte: EIV Guará II, 2011, p. 150.

* Aumento do coeficiente de aproveitamento dos lotes da Av. Central de 2,4 para 3,5.

No caso ilustrativo, salienta-se que o PDOT do DF estabelece em seu artigo 40 o coeficiente de aproveitamento para a RA do Guará, alterando alguns valores de PDL do Guará. Os coeficientes de aproveitamento máximo e básico⁹² definidos pelo PDOT do DF são: (i) Lotes de Habitação Coletiva: coeficiente de aproveitamento máximo de 3,5 e (ii) Áreas Especiais 02 e 04: coeficiente de aproveitamento máximo de 4,8. Essa alteração elevou em pouco menos de 12% o valor da população máxima permitida antes do PDOT do DF para os lotes com previsão de construção até 2014.

Tabela 2 – População Antes e Depois PDOT

	População		
	Máxima antes do PDOT	Máxima PDOT	Efeito
Até 2012 + Até 2014	18.707	20.913	2.206

Fonte: EIV Guará II, 2011, p. 155.

⁹² PDOT, Art. 40. O coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno, conforme segue:

I – coeficiente de aproveitamento básico;

II – coeficiente de aproveitamento máximo.

§ 1º O coeficiente de aproveitamento básico corresponde ao potencial construtivo definido para o lote, outorgado gratuitamente, a ser aplicado conforme indicado nos Anexos V e VI desta Lei Complementar.

§ 2º O coeficiente de aproveitamento máximo representa o limite máximo edificável dos lotes ou projeções, podendo a diferença entre os coeficientes máximo e básico ser outorgada onerosamente, e será aplicado conforme indicado nos Anexos V e VI desta Lei Complementar.

§ 3º A definição do coeficiente de aproveitamento máximo considera a hierarquia viária, a infraestrutura urbana disponível, a localização dos centros e subcentros locais, praças e áreas econômicas, além dos condicionantes ambientais e a política de desenvolvimento urbano.

Comparando-se as populações permitidas pelo PDOT do DF e as projetadas em todos os 14 empreendimentos imobiliários, constata-se que os referidos empreendimentos representam uma redução de 23% da população (4.770)⁹³, se comparada aos 20.913 habitantes previstos pelos parâmetros do PDL do Guará. Quando avaliada a condição de ocupação anterior ao PDL do Guará, percebe-se que a soma da população dos 14 empreendimentos, que corresponde a 16.143 habitantes, equivale a uma redução de 14% da população projetada (EIV do Guará II, 2011 p. 157).

Tabela 3 – População 14 Empreendimentos

	População dos 14 Empreendimentos			
	Máxima PDOT	Empreendimentos	Aumento	Redução
2012 + 2014	20.913	16.143	0	4.770

Fonte: EIV Guará II, 2011, p. 156-157.

Na teoria, com o aumento do coeficiente de aproveitamento máximo haveria um aumento de quase 25% da população da RA, aumentando consequentemente a demanda por infraestrutura. Por outro lado, os planos de ocupação dos lotes projetados (14 empreendimentos) reduziram a população em torno de 23%, em relação ao coeficiente de aproveitamento máximo, considerando a dimensão média das unidades imobiliárias (3,62 habitantes por unidade habitacional), atualmente implantadas com 90m² em média (EIV do Guará II, 2011, p. 157). Ou seja, pequenos e numerosos apartamentos de 2 quartos deram espaço para apartamentos de 3 e 4 quartos em menor número⁹⁴.

Constata-se que no caso em específico, o aumento de potencial construtivo não induziu o aumento na densidade populacional. Um dos motivos foi a mudança do perfil do

⁹³ Chega-se a esse valor pela equação do número de unidades imobiliárias e a referência dada de 3,62 habitantes por domicílio no Guará.

⁹⁴ De acordo com o EIV (2011, p. 117-119), adotando os parâmetros oficiais, onde é atribuído o valor de 3,62 habitantes por unidade habitacional no Guará, foi possível montar o primeiro cenário com o objetivo de estimar a população para ocupação dos lotes da Avenida Central e da Avenida do Contorno antes da aplicação do aumento do coeficiente de aproveitamento máximo estabelecido no PDOT, chegando ao valor de 48.665 habitantes. O cálculo do segundo cenário foi efetuado considerando o novo coeficiente, sendo que a única alteração nos dados para realização do cálculo da equação foi a Taxa Máxima de Construção referente à Avenida Central, chegando ao valor de 60.678 habitantes. Para se chegar a esse valor utilizou-se a seguinte equação básica: População = (A1 x Tmax x I) / Ac, sendo: A1 Área Total dos lotes; Tmax Taxa máxima de construção; I Índice população residencial = 3,62 habitantes e Ac área de unidade média residencial = 65m². Av. do Contorno: (84.000 x 4,8 x 3,62) / 65 = 22.445. Av. Central: (196.092 x 2,4 x 3,62) / 65 = 26.210. Total: 22.445 + 26.210 = 48.665. Para se chegar a esse valor utilizou-se a seguinte equação básica: População = (A1 x Tmax x I) / Ac, sendo: A1 Área Total dos lotes; Tmax Taxa máxima de construção; I Índice p/ população residencial = 3,62 habitantes e Ac área de unidade média residencial = 65m². Av. do Contorno: (84.000 x 4,8 x 3,62) / 65 = 22.455. Av. Central: (196.092 x 3,5 x 3,62) / 65 = 38.223. Total: 22.455 + 38.223 = 60.678. (EIV do Guará II, 2011, p. 117-119)

empreendimento, com unidades maiores (apartamentos de 3 e até 4 quartos), resultando em um menor número de unidades imobiliárias, mesmo com o aumento de potencial construtivo que ocorreu nos lotes localizados na Avenida Central.

Em conclusão, pelo menos nesse empreendimento, assumindo-se como corretos os cálculos expostos, o fator adensamento populacional, *per se*, não representaria uma externalidade. Parte desta constatação é resultado da mudança da metragem dos empreendimentos. Isto não quer dizer que não houve, em números absolutos, aumento de pessoas na região, demandando mais estrutura; mas, simplesmente que o coeficiente populacional foi preservado. Por isso, a necessidade da análise de diversos outros elementos relacionados.

b) equipamentos urbanos.

Nos termos da Lei de Parcelamento Urbano, consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares e os equipamentos públicos urbanos de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coleta de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado. Estes são serviços essenciais ao funcionamento da cidade e aos próprios indivíduos, famílias, grupos e comunidades no sentido de contribuir para satisfazer às suas necessidades sociais básicas, maximizar o seu potencial para o desenvolvimento e aumentar o bem-estar da comunidade.

A disponibilidade de infraestrutura no território constitui um indicador das suas condições de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, essa disponibilidade ou sua ausência favorecem ou limitam o processo de desenvolvimento econômico e territorial. Os equipamentos urbanos e comunitários devem ser adequados aos interesses e necessidades da população beneficiária ou usuária e às características locais, evitando-se com isso que a população de determinada área tenha que se socorrer a outras regiões. Sob o ponto de vista das externalidades, é interessante notar o potencial efeito cascata da falta de equipamentos urbanos, caso vizinhanças, sucessivamente, recorram a outras.

A análise de equipamentos urbanos e comunitários está ligada ao requisito de adensamento populacional. Assim, os responsáveis pela confecção do EIV deverão consultar as concessionárias de serviços públicos para avaliação de infraestrutura instalada e das eventuais interferências dos empreendimentos com a referida infraestrutura. Também

necessitarão avaliar a capacidade de atendimento, com vistas a constatar se o empreendimento de alguma forma afetará os serviços prestados para a vizinhança existente na área.

Para analisar o presente item, os técnicos responsáveis pelo EIV do Guará II (2011, p. 130-133) consultaram as concessionárias de serviços públicos (CAESB, SLU, NOVACAP, ADASA, CEB e OI) para avaliação de infraestrutura instalada e das eventuais interferências. A equipe técnica do EIV montou cinco cenários para obter informações/dados sobre os efeitos causados pelas alterações introduzidas com o aumento da potencialidade construtiva e o incremento demográfico sobre o saneamento básico (cenário 1 – Antes do PDOT do DF; cenário 2 – Depois do PDOT do DF; cenário 3 – 2012 com ocupação de 8 empreendimentos; cenário 2014 – Ocupação dos outros 6 empreendimentos; cenário 2020 – Ocupação) e os resultados foram os seguintes:

Tabela 4 – Potencialidade Lotes

	Potencialidades dos Lotes				Plano de Ocupação (Real – Empreend.)		Projeção
	Antes PDOT		Depois PDOT		Até 2012	Até 2014	Até 2020
	2012	2014	2012	2014			
População (Pessoas/Habitantes)	11.871	6.839	12.165	8.751	9.751	6.392	10.775
Abastecimento de Água (m³/ano)	867.000	500.000	890.000	640.000	700.000	470.000	790.000
Esgotamento Sanitário (m³/ano)	867.000	500.000	890.000	640.000	700.000	470.000	790.000
Drenagem Pluvial (m³/ano)	28.000	24.800	70.000	62.000	70.000	62.000	107.000
Resíduos Sólidos (ton/ano)	4.000	2.300	4.100	3.000	3.300	6.000	3.700

Fonte: EIV Guará II, 2011, p. 129

O quadro abaixo demonstra os efeitos causados pelos incrementos demográficos dos cenários projetados até 2012, 2014 e 2020 sobre a infraestrutura sanitária.

Tabela 5 – Potencialidade Lotes – 14 empreendimentos

	Até 2012	Até 2014	Até 2020	Total
População (Pessoas/Habitantes)	9.751	6.392	10.775	26.918
Abastecimento de Água (m³/ano)	700.000	470.000	790.000	1.960.000
Esgotamento Sanitário (m³/ano)	700.000	470.000	790.000	1.960.000
Drenagem Pluvial (m³/ano)	70.000	62.000	107.000	239.000
Resíduos Sólidos (ton/ano)	3.300	6.000	3.700	13.000

Fonte: EIV Guará II, 2011, p. 158.

A Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (CAESB) manifestou necessidade de implantação de infraestrutura para atendimento de todos os empreendimentos a serem implantados até 2020. Indicou, ainda, a viabilidade dos empreendimentos em razão das obras necessárias para a implantação da capacidade instalada encontrarem-se previstas dentro de sua programação de obras para os próximos 10 anos. A CAESB também apresentou resumo estimativo de investimentos para atendimento da solicitação (EIV, 2011, p. 130).

A Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (NOVACAP) manifestou interferência da rede de águas pluviais com os lotes da Área Especial 4 do Guará II, estando o remanejamento dessas redes sendo tratado em processo administrativo desde 2007. Ademais, informou que o sistema de drenagem geral do Guará II já apresenta, atualmente, limitação de capacidade. Entretanto, em função da área avaliada ser pequena, considerou não ser representativa sua contribuição para o sistema de drenagem (EIV, 2011, p. 131).

O Serviço de Limpeza Urbana (SLU) manifestou não haver restrição quanto ao atendimento da coleta, tratamento e destinação final de resíduo sólido domiciliar, desde que a quantidade por unidade imobiliária não ultrapasse 100 litros, ressaltando encontrar-se equipado e preparado para executar a coleta nas áreas consultadas (EIV, 2011, p. 132).

A Companhia Energética de Brasília (CEB) manifestou não existir interferência com as redes elétricas já existentes, bem como declarou ter condições técnicas para fornecer energia elétrica aos empreendimentos mediante implantação de infraestrutura e mediante destinação de áreas para instalação da estação transformadora de energia elétrica (EIV, 2011, p. 132-133).

Finalmente, a Brasil Telecom – OI manifestou possuir condições técnicas para disponibilizar imediatamente o serviço de telecomunicação (EIV, 2011, p. 33).

O EIV (2011, p. 373) concluiu que diversos lotes no Guará mantiveram-se como estoque de terras, sem incorporação imobiliária ao longo da última década e por isso não foram necessários recentes investimentos vultosos do Poder Público na RA. Com a implantação dos novos empreendimentos e a redução da densidade populacional, os equipamentos de infraestrutura projetados para a população esperada operarão com folga e, portanto, atenderão a nova demanda. Tudo isso se as melhorias projetadas forem implementadas com vistas a acolher a população projetada para 2020. Sendo assim, é possível sugerir, em consonância com as manifestações apresentadas no EIV, que a diminuição do

adensamento populacional ocasionada pelo empreendimento gerará uma externalidade positiva, no sentido de alívio do uso dos equipamentos urbanos, considerando os planos de expansão de infraestrutura previstos.

c) equipamentos comunitários.

No tocante aos equipamentos comunitários, dois tipos são particularmente relevantes no EIV: os de educação e os de saúde. A Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD 2013/2014) apontou que, no Guará, 96,04% dos responsáveis pelos domicílios não frequentam escola. Dos que frequentam, 3,42% o fazem em escolas particulares e 0,54% em escolas públicas. Ao analisar a escolaridade, observa-se que 37,42% dos responsáveis pelos domicílios da RA do Guará têm nível superior completo.

Com relação às unidades escolares, tem-se que a RA do Guará possui um total de 56 unidades, sendo 21 da rede pública e 35 da rede particular. Na rede pública de saúde local, existe um hospital, três centros de saúde, dois postos de saúde e um laboratório regional. O Centro de Saúde n.º 1 atende a população aproximada de 52 mil habitantes, o Centro de Saúde n.º 02 atende cerca de 49 mil habitantes e o Centro de Saúde n.º 03 atende a população estimada de 25 mil habitantes (PDAD 2013/2014).

Quanto ao setor de atividade remunerada, os dados levantados (PDAD 2013/2014) mostraram predominância na ocupação dos responsáveis pelos domicílios na Administração Pública Federal e Distrital, que juntas somam 37,11%, seguidas pelo comércio, 20,70%. O setor de serviços gerais absorve 15,24% dos responsáveis pelos domicílios. As demais atividades são menos representativas.

Quanto à aquisição de plano de saúde, observa-se que 50,33% da população da RA do Guará utiliza planos empresariais ou funcionais – a maioria trabalha na Administração Pública, enquanto 41,42% não possuem plano de saúde e 8,23% possuem plano individual (PDAD 2013/2014). Quanto à utilização de hospital público, 42,79% da população declarou não fazer uso desse serviço. Dos que o utilizam, 79,68% o fazem na própria RA do Guará, enquanto 18,65% utilizam os serviços da RA I Brasília/Plano Piloto (PDAD 2013/2014).

Com base nas informações acima, o fato de grande parte dos moradores do Guará estar no serviço público e, conseqüentemente, possuir plano de saúde funcional reforça a possibilidade e a preferência pela utilização de hospitais particulares em detrimento da

utilização dos hospitais públicos da região. Além disso, cerca de um quinto dos que utilizam a rede pública de saúde preferem ir para os hospitais públicos localizados no Plano Piloto.

De posse desses dados, entendeu-se que as redes públicas de saúde e educação existentes no Guará não seriam tão demandadas pela nova população. Haveria certa ineficiência no uso dos equipamentos comunitários relacionados à saúde, visto que grande parte da população não utilizaria esses serviços. Não obstante, essas considerações merecem cautela, diante da possibilidade de boa parte da menor procura por educação e saúde pública decorrer da falta de qualidade destes serviços. Por isso, é necessário mais reflexão sobre de que forma os dados do PNAD podem ser utilizados em conjunto com o EIV.

Quanto à cultura, lazer e esportes, o EIV (2011, p. 374) avaliou que o conceito da maioria dos empreendimentos imobiliários, projetados até o cenário 2014, incluem, em sua maioria, equipamentos comunitários de esporte e lazer, suprimindo parte da necessidade por esse tipo de bem de uso coletivo para a nova população.

d) uso e ocupação do solo.

A RA do Guará, há anos, não sofria algum tipo de interferência em relação ao uso e ocupação de seu solo. Seus moradores, seu comércio, sua feição permaneceram relativamente intactos por vários anos. Os empreendimentos construídos derivavam de áreas vazias e desocupadas, de titularidade da Administração Pública.

Portanto, a ocupação dos lotes vazios do Guará II, pelos novos empreendimentos, em uma avaliação, poderia ordenar a ocupação territorial do espaço urbano ocioso, respeitando as restrições urbanísticas, ambientais e de saneamento. Pouparia, ainda, o Poder Público de efetuar investimentos para criação de novas áreas urbanas, alternativa que possivelmente seria mais onerosa ao erário e poderia trazer maiores impactos negativos ao meio ambiente, pois além de investir em infraestrutura básica, equipamentos urbanos e comunitários, provavelmente utilizaria área coberta por vegetação nativa.

A ocupação de forma ordenada evita a utilização inadequada dos imóveis urbanos e a deterioração das áreas urbanizadas. Esta era uma preocupação do caso em concreto. Conforme constatado pelo EIV (2011, p. 381), a ocupação dos lotes vazios indicaria a oportunidade de melhor aproveitar esse setor urbano, revitalizando-o e valorizando-o, juntamente com toda sua vizinhança imediata, que receberia de forma positiva os efeitos dessa ocupação já prevista pelo PDL do Guará. Essa dinâmica urbana promoveria a

valorização imobiliária, elevando o padrão de uso dos lotes com a substituição das atuais atividades por aquelas que atendam os tipos de população usuária destes setores.

O uso predominante no Guará II é o residencial unifamiliar, o que ocorre nos lotes voltados para as vias locais, compreendendo casas de um a três pavimentos⁹⁵. O uso residencial coletivo é verificado principalmente ao longo da Avenida Central e junto à Avenida Contorno. As normas anteriores à promulgação do PDL do Guará estabeleciam o máximo de seis pavimentos para as edificações de uso residencial coletivo. Porém, os 14 novos empreendimentos são compostos por edifícios de até doze pavimentos na Avenida Central e até vinte e cinco pavimentos na Avenida Contorno. Ao longo da Avenida Central existem edifícios de uso residencial coletivo com até seis pavimentos, o que estabelece um padrão visual em termos de escala vertical. Mesmo havendo pilotis, os edifícios são cercados por grades metálicas. Os novos empreendimentos possuem mais de seis pavimentos, bem como estética e revestimento diferenciados. Já os novos empreendimentos localizados ao longo da Avenida do Contorno alteraram significativamente a paisagem, tornando-se referências visuais com até vinte e cinco pavimentos (EIV, 2011, p. 95).

O EIV (2011, p. 377) destacou que os lotes da Avenida Central e das Áreas Especiais 2 e 4 da Avenida do Contorno não tiveram o uso alterado, pois já se previa o uso residencial anteriormente ao PDL do Guará. Logo, não haveria impactos decorrentes da alteração do uso do solo.

Ainda no que toca ao uso e ocupação de solo, outro fator importante a ser analisado, e que também pode ser visto sob o prisma de potenciais externalidades, é o deslocamento de grupos sociais ou comunidades da região. No caso do Guará, segundo a análise empreendida, ocorreria um fenômeno inverso ao comumente observado durante o crescimento de muitas outras cidades do mundo. A ocupação dos empreendimentos tem ocorrido em lotes vazios e ociosos.

⁹⁵ O art. 31 do PDL do Guará definiu que o uso do solo urbano divide-se em residencial e não residencial, sendo o uso residencial subdividido em unifamiliar e multifamiliar. O uso não residencial é dividido em comercial de bens e serviços, coletivo ou institucional e industrial. O artigo 36 do PDL ainda estabelece seis categorias de lote por uso, segundo o grau de restrição de atividades: Lotes R0: prioridade máxima ao uso residencial; Lotes R1: alta restrição ao uso comercial, industrial e coletivo ou institucional; Lotes R2: média restrição ao uso comercial, industrial e coletivo ou institucional; Lotes R3: baixa restrição ao uso comercial, industrial e coletivo ou institucional; Lotes R4: restrição ao uso habitacional. Os 14 empreendimentos objeto do EIV pertencem às categorias R0 (empreendimentos localizados na Avenida Central) e R3 (localizados na Avenida Contorno).

A atração de novas edificações residenciais para habitação da classe média e média-alta não promove expulsão de qualquer comunidade de baixa renda para a periferia como meio de abertura do espaço necessário aos novos empreendimentos. Com isso, não haveria quebra de laços sociais e comerciais de qualquer população pré-estabelecida. O tipo de desenvolvimento convergiria para o raciocínio de sustentabilidade do Estatuto das Cidades e, no caso concreto, também não representaria uma externalidade.

e) valorização imobiliária.

Importante salientar que, em aspectos relacionados com o adensamento populacional, é razoavelmente possível dimensionar e avaliar concretamente os aspectos positivos e negativos relacionados às externalidades. Por outro lado, aspectos como a valorização imobiliária, interferência com a paisagem natural e com o patrimônio natural e cultural são de difícil dimensionamento.

Não obstante, sua análise é de fundamental importância, tanto para a vizinhança ao redor dos empreendimentos, quanto para o Poder Público, pois o resultado obtido na análise da valorização imobiliária refletirá no Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, na Outorga Onerosa do Direito de Construir - ODIR e a Outorga Onerosa e Alteração de Uso - ONALT, buscando-se, com isso, a eficiência ótima.

O EIV (2011, p. 134) ora analisado partiu do princípio de que a forma direta de promover a valorização do solo urbano acontece como consequência da: (i) implantação de obras públicas, de iniciativa do Poder Público; (ii) valorização do solo por meio de legislação urbanística, quando da definição de índices e parâmetros construtivos, através do zoneamento do solo, gerando, com isso, maior ou menor interesse nas áreas e (iii) valorização imobiliária por meio do licenciamento de obras.

Nesse ponto, salienta-se que nem toda implantação de obra pública gerará valorização do solo, podendo inclusive até se verificar um efeito contrário, dependendo do tipo de construção, como por exemplo, presídios, cemitérios e estação de tratamento de esgoto, conforme já indicado. Ademais, no caso específico do Guará II, não houve nenhuma alteração de uso dos lotes situados na Avenida do Contorno e na Avenida Central.

Por outro lado, tem-se que a flexibilização arquitetônica, que possibilitou o aumento da altura dos edifícios, acarretou também a abertura de espaço no interior dos empreendimentos para implantação de áreas comum de lazer. Essa nova concepção promoveu

melhorias de bem estar e, conseqüentemente, agregou valor às novas unidades imobiliárias em construção.

De acordo com estudo divulgado pela SECOVI/DF – mar/13, os empreendimentos conceito *club residence* atraíram moradores da classe média que antes não abriam mão de morar nas regiões centrais, e hoje demonstram maior satisfação com a escolha, devido às facilidades de morar nesses novos e modernos empreendimentos com lazer completo.⁹⁶ Outros fatores que corroborariam a valorização da área decorreriam do próprio *déficit* de habitação no Distrito Federal e a localização próxima à cidade de Brasília. Em estudo divulgado pela SECOVI/DF, constatou-se que os imóveis localizados no Guará sofreram valorização, tanto para comercialização como para locação, tendo em vista a modernização da cidade como um todo trazido pelos lançamentos imobiliários.⁹⁷

O EIV salientou que os lotes localizados na Avenida Central, apesar de não terem sido objeto de alteração de uso, foram contemplados com o aumento do potencial construtivo, motivando assim os empreendedores a pagarem a ODIR⁹⁸. Os valores calculados da ODIR para os 14 empreendimentos imobiliários projetados até 2014 totalizam mais de dois milhões de reais e os valores projetados para os lotes previstos até o cenário 2020 totalizam quase oito milhões de reais (EIV, 2011, p. 377).

De acordo com o art. 31 do Estatuto das Cidades, os recursos auferidos com a adoção da ODIR podem ser aplicados indiretamente para implantação de equipamentos urbanos, comunitários e a criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, beneficiando também a população hoje residente no Guará, refletindo-se em um efeito positivo da valorização imobiliária.

Os resultados financeiros provenientes da cobrança de IPTU para os empreendimentos projetados até 2012 totalizavam cerca de cinco milhões anuais (para o cenário de 2013 e 2014, cerca de dois milhões e meio adicionais anuais) (EIV, 2011, p. 377). O valor recolhido pelo IPTU pode ser parcialmente aplicado para suprir adequadamente o Guará II com os equipamentos públicos necessários à garantia do bem-estar social, assim

⁹⁶ Disponível em: <http://www.secovidf.com.br/attachments/288_boletim_comercial_marco.pdf>. Acesso em 30/01/2015.

⁹⁷ Disponível em: <http://www.secovidf.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=370:boletim-imobiliario-mostra-tendencia-de-alta-no-mercado&catid=38:ultimas-noticias&Itemid=81>. Acesso em 15/01/2015.

⁹⁸ A ODIR ingressou no ordenamento jurídico do Distrito Federal por meio da Lei nº 1.170/1996, que foi alterada pela Lei nº 1.832/1998 e consignada pela Lei Complementar nº 733/2006, especificamente nos seus artigos 67 e 68.

como para mantê-los em condições adequadas de conservação, traduzindo-se assim em um efeito positivo decorrente da ocupação dos lotes vazios no Guará II.

A análise deste fator, mais uma vez, revela a constatação de externalidades positivas o que, em princípio, se mostra contraintuitivo ao esperado do EIV do empreendimento.

f) geração de tráfego e demanda por transporte público.

Questão complexa, e que o EIV se dedicou com afinco, foi o tópico do tráfego e os problemas de congestionamentos. Para analisar esse item, os técnicos tiveram que verificar a situação atual de circulação, definir a área de influência, identificar os eixos de circulação (direção de fluxo) e avaliar o perfil do usuário (posse de veículo, padrão de deslocamento). A partir daí, poderia se projetar os acréscimos de viagens, alocação de tráfego, previsão da demanda futura de tráfego e avaliação de interseções. A partir do levantamento dessas informações, com apoio do DER, DETRAN e CODEPLAN, a equipe técnica analisou os impactos e então propôs alternativas de mitigação de impactos, revelando-se, finalmente, uma análise com externalidades negativas.

Preliminarmente, o EIV (2011, p. 71) estabeleceu as áreas de influências direta e indireta (vias de acesso) concluindo serem elas: (i) Avenida Central: Vias de interligação do Guará I e II, do Guará II com o Núcleo Bandeirante e (ii) Avenida Contorno: Estrada Parque do Guará – EPGU; Estrada Parque Indústria e Abastecimento – EPIA; Estrada Parque Taguatinga – EPTG e Estrada Parque Núcleo Bandeirante – EPNB. Prossegue o EIV para determinar que o Guará apresenta sistema viário hierarquizado, estruturado a partir da via principal denominada Avenida do Contorno, que circunda todo o conjunto urbano. A Via do Contorno possui duas pistas de rolamento com três faixas para cada sentido e um canteiro central de 10 metros. A faixa lateral externa apresenta a maior parte de sua extensão ocupada por áreas verdes, havendo trechos com calçamento.

Após diversas descrições técnicas das vias, rolamentos e acessos, o EIV (2011, p. 209-213) apontou os modos de transporte pelos residentes do Guará. As viagens realizadas por automóvel seriam as mais impactantes, em função de causarem externalidades negativas na circulação viária, como aumento do volume de veículos nas vias, congestionamentos, interrupção no tráfego e aumento dos acidentes.

O sistema viário possui alternância de fluxos ao longo do dia, semana ou mês, portanto, analisou-se a pior situação encontrada, como se chamará a atenção. Para a confecção do EIV (2011, p. 164) foi considerada a *Cordon Line*, ou seja, a delimitação da área de influência do empreendimento, que consiste nos trechos das vias que seriam mais solicitados pelas viagens⁹⁹.

Figura 3 – Cordon Line



Fonte: EIV Guar4 II, 2011, p. 164.

Para definir os parâmetros de mobilidade da população, foram utilizados dados oficiais constantes na Pesquisa Domiciliar de Transporte, elaborada em 2000 e publicada pela CODEPLAN em 2002, conforme quadro abaixo:

Tabela 6 – Mobilidade População Guar4

RA	Modo								
	Ônibus	Transporte Escolar	Transporte Fretado	Auto ou Utilitário + Táxi	Lotação	Outros	Motorizados	Não Motorizados	Total
Guar4	46.310	7.179	1837	108990	6.548	3,592	174.456	37,625	212081
	21.84	3,39	0,87	51,39	3,09	1,69	82,26	17,74	100

Fonte: Pesquisa Domiciliar de Transporte, CODEPLAN, 2000.

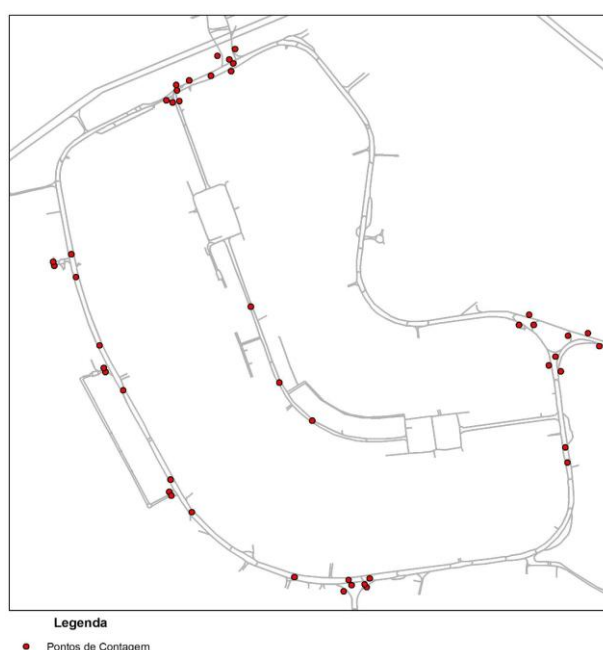
⁹⁹ Compreende a estimativa da quantidade de viagens que serão atraídas e/ou produzidas pelo Pólo Gerador de Tráfego (PGT), por unidade de tempo (hora ou dia). Existem diversos modelos, nacionais e internacionais capazes de estimar a geração de viagens por tipo de empreendimento.

Tabela 7 – Mobilidade – Modos e Motivos

RA	Viagens por todos os Motivos e Modos	Viagens por todos os Motivos e Modos Motorizados	População	Mobilidade Pessoal	
				Por todos os Modos	Por modos Motorizados
Guará	212.081	174.456	126.507	1,68	1,38

Fonte: Pesquisa domiciliar de Transporte, CODEPLAN, 2000.

Para determinação do número de veículos que circulam nas vias de interesse foi necessário o levantamento de dados primários, obtidos por meio de contagens volumétricas de automóveis nos pontos mais próximos dos 14 empreendimentos projetados até o cenário 2014.¹⁰⁰

Figura 4 – Localização das Contagens

Fonte: EIV Guará II, 2011, p. 176.

O estudo ainda considerou a aplicação: (i) do fator *horário de pico* com o objetivo de mensurar se dentro da hora de pico o volume de unidades de carro de passeio escoa de

¹⁰⁰ Segundo o EIV (p. 174-197), As contagens foram realizadas em dias típicos da semana (terça, quarta e quinta-feira), durante os horários da manhã (06h45min-09h15min), almoço/tarde (11h45min-14h15min) e tarde/noite (16h45min-19h15min), com intuito de verificar o nível de serviço atual das vias localizadas próximas aos empreendimentos. Foram ainda realizadas em grupos que possuem pontos de controle referentes, de forma a se identificar e quantificar os fluxos em todos os movimentos relevantes. As contagens foram realizadas manualmente e por meio de filmagem, procedimento que permite a execução de revisões e análises visuais posteriores, reduzindo os erros de estimativa.

maneira uniforme ou se existe um período crítico; e (ii) a existência de redutores eletrônicos de velocidade nas vias próximas aos empreendimentos. Os maiores volumes encontrados referem-se ao período da manhã, que consistiu no horário base para a análise feita, como se disse, levando em conta os cenários mais críticos.

Sobre o sistema de transporte rodoviário coletivo, o Guará possui dezenas de linhas que a interligam com as demais Regiões Administrativas do Distrito Federal. As linhas apresentam frequências variadas, em função de sua origem e destino. Na época de confecção do EIV (2011, p. 201-205), constatou-se que circulavam pelo Guará 64 linhas de ônibus, que rodavam ao longo do dia, concentrados nos horários de pico durante a semana. De acordo com os dados levantados em campo pela equipe do EIV, com visitas *in loco*, a grande maioria das paradas de ônibus do Guará apresentavam-se em boas condições, situação concordante com a identificada. Todos os pontos existentes no raio de seiscentos metros projetados para os empreendimentos possuíam abrigo e fácil identificação, não causando dúvida ao usuário.

Com relação ao sistema metroviário, à época de confecção do EIV (2011, p. 205-207), constatou-se que atendia 160.000 passageiros ao dia e com a sua ampliação e aquisição de novos trens alcançaria 300.000 pessoas ao dia. Contudo, o EIV apontou que apenas os empreendimentos situados perto das estações se beneficiariam, sendo que para os demais empreendimentos esse modo de transporte se tornaria interessante apenas com a integração do sistema coletivo de transporte.

Figura 5 – Área de abrangência do Sistema Metroviário



Fonte: EIV Guará II, 2011, p. 207.

O quesito previsão de demanda futura de tráfego certamente foi o mais trabalhoso. Para este item o EIV (2011, p. 207-284) formatou três cenários: um cenário para 2010 (cenário atual da época), outro para 2014 (14 empreendimentos finalizados) e um terceiro para 2020 (simulação com a projeção da população futura para o setor com base na ocupação plena dos lotes de habitação ainda vazios).

Não é objetivo deste trabalho adentrar na complexidade e detalhamento dos cálculos, mas apenas chamar a atenção para os elementos e etapas utilizados no EIV. Foram eles: (i) utilização dos índices de mobilidade disponibilizados pela pesquisa domiciliar de transporte da CODEPLAN (2000), para gerar estimativas das viagens geradas em um dia, por modos; (ii) alocação do tráfego gerado pelos empreendimentos em 2014; (iii) estudo de atraso e tempo de viagem; (iv) impactos nas rotas dos pedestres, pois com a implantação dos empreendimentos há o aumento no fluxo de pedestres no local, inclusive com a demanda crescente de ônibus; e (v) definição das novas rotas em um raio de 600 metros ao redor dos empreendimentos. A análise do conjunto dessas informações, o EIV (2011, p. 326) constatou que:

- o volume de tráfego adicional gerado acarretaria, inevitavelmente, o congestionamento viário na área de entorno do empreendimento, gerando dificuldade de acesso às áreas internas destinadas à circulação e ao estacionamento, com implicação direta nos padrões de acessibilidade;
- haveria aumento do tempo de deslocamento dos usuários do empreendimento e daqueles que estão de passagem pelas vias de acesso ou adjacentes, além do aumento dos custos operacionais dos veículos utilizados. Com o acréscimo de volume dos veículos, e principalmente com novos padrões de deslocamento estabelecidos, os acidentes de trânsito poderiam aumentar. Seriam necessárias novas linhas de transporte coletivo para atendimento da população adicional aos empreendimentos;
- haveria aumento dos níveis de poluição atmosférica e sonora, bem como da redução do conforto durante os deslocamentos e do aumento do número de acidentes, comprometendo a qualidade de vida dos cidadãos.

Esse conjunto de conclusões evidencia, seguramente, externalidades negativas oriundas da implementação dos novos empreendimentos no bairro. Surgem pelo fato de uma pessoa (a incorporadora, no caso) dedicar-se a uma ação que provoca impacto de bem-estar

negativo em um terceiro (vizinhança) que não participa dessa ação, sem pagar nem receber nenhuma compensação por esse impacto. Em decorrência dos novos empreendimentos e, conseqüentemente, dos novos moradores, os residentes já instalados no Guará sofreriam com o acréscimo dos congestionamentos, maior tempo de deslocamento, maiores riscos de acidentes de trânsito e aumento da poluição atmosférica e sonora.

Não é sem razão que uma das exigências constantes no TC n.º 02/08 foi a construção pelas incorporadoras de via de acesso contínua à linha férrea interligando as Áreas Especiais 2 e 4 do Guará II à Avenida Contorno, conforme projeto a ser desenvolvido pela Novacap.

Nesse cenário, a Administração Pública internalizaria a externalidade negativa produzida pelo aumento dos congestionamentos na RA do Guará, ao escolher a alternativa de confeccionar o projeto de uma nova via de acesso e repassar os custos e a responsabilidade da sua construção às incorporadoras dos novos empreendimentos. Tem-se, com isso, em tese, a maximização do bem-estar social do bairro como um todo.

Por outro lado, certamente as incorporadoras analisaram a condição imposta pela administração para liberar os alvarás de construção e carta de habite-se dos empreendimentos. Se aceitaram, tudo leva a crer que, após a devida análise de custo-benefício (as sociedades empresárias maximizam seu lucro), as incorporadoras concluíram que havia mais benefícios do que custos, motivo pelo qual as tratativas caminharam para a formalização do termo de compromisso.

Não se tem informações se as incorporadoras, de alguma forma, repassaram ao preço de venda das unidades imobiliárias o custo da construção da nova via de acesso, bem como outras benfeitorias (ou seja, internalizaram no preço final o custo social do empreendimento, levando em conta os custos privados para a construção do empreendimento mais os custos dos residentes afetados adversamente pelas externalidades provocadas pelos impactos negativos da construção dos empreendimentos). Fato é que os consumidores reclamaram da elevação dos preços¹⁰¹ e, neste caso, pode-se intuir que, se houve este repasse,

¹⁰¹ Há várias reportagens da época relatando a valorização e o aumento do m² dos imóveis. Segue uma delas “O Sindicato de Habitação do Distrito Federal (Secovi-DF) divulgou o Boletim de Conjuntura Imobiliária referente ao mês de fevereiro. O documento - elaborado com a colaboração técnica da Consultoria Econômica Departamento de Economia da UnB (Econsult) apresenta dados específicos a respeito de venda e locação de imóveis, além de trazer Águas Claras como a cidade com maior rentabilidade e destaque para os imóveis à venda no Guará. (...)”

os preços dos imóveis refletiram uma parcela dos custos reais da construção dos apartamentos para a sociedade. Uma curva de oferta refletindo o custo social localiza-se acima da curva da oferta privada, desloca o ótimo social e é a representação gráfica do que se sugere, conforme descrito no capítulo anterior.

É importante, por fim, destacar a dinâmica urbanística e suas intrínsecas externalidades abordadas no EIV. No caso, para o cenário de 2020, o EIV apontou que a população prevista comprometeria a capacidade das vias mitigadas. Ademais, a implantação de novas vias em setores urbanos consolidados poderia acarretar novos padrões de deslocamento aos usuários do sistema viário. Assim, o EIV (2011, p. 345) recomendou a adoção de novos estudos para a área, no período de 5 anos.

g) ventilação e iluminação.

Quanto à ventilação e iluminação, o artigo 49 do PDL do Guará determina o afastamento mínimo das fachadas voltadas para lotes vizinhos com abertura de vãos de iluminação e aeração. No mesmo sentido, seu artigo 50 determina o afastamento obrigatório específico entre edificações dentro de um mesmo lote em que pelo menos uma edificação apresente vãos de aeração ou iluminação em paredes confrontantes.

Com efeito, o ser humano precisa respirar e receber a iluminação direta do sol. Essas questões estão relacionadas à saúde humana, portanto, à qualidade de vida dos habitantes urbanos. É preciso prever vias de circulação que garantam a passagem de luz e ar suficientes para a boa convivência daqueles que circulam nas vias urbanas. Portanto, esse requisito do EIV mostra, nitidamente, a preocupação com os terceiros não relacionados com os empreendimentos, enquadrando-se, perfeitamente, no conceito de externalidade.

Fatores climáticos como a radiação solar, temperatura, velocidade e direção dos ventos, precipitação e umidade do ar, entre outros, estão diretamente relacionados com a urbanização. O processo de adensamento e de verticalização das áreas urbanas é capaz de provocar impactos sobre o clima local. Isso porque a morfologia e a geometria urbanas, as propriedades térmicas dos materiais utilizados nas construções, a proporção entre as áreas

Segundo a amostra, o preço médio dos apartamentos de dois quartos destinados para venda no Guará aumentou cerca de 30 mil reais, em comparação a janeiro voltando a ultrapassar os valores encontrados em Águas Claras, o que não era observado há dois meses. Assim, segundo o boletim, o Guará passa a ser a segunda cidade mais cara do DF, em relação às duas opções de imóveis mais ofertadas pelo mercado, atrás somente do Plano Piloto.” Disponível em: http://www.lugarcerto.com.br/app/402,61/2011/04/07/interna_ultimas,44595/secovi-df-divulga-boletim-de-conjuntura-imobiliaria.shtml>. Acesso em 15/01/2015.

construídas e as áreas verdes e a poluição da atmosfera são as principais variáveis envolvidas na alteração do balanço energético local (EIV, 2011, p. 349).

À medida que a cidade se verticaliza e se adensa, provoca transformações que podem repercutir negativamente no balanço energético e alterar o clima local, ocasionando, consequentemente, as chamadas ilhas de calor¹⁰², cujo fenômeno pode ser compreendido como um maior aquecimento de uma área urbana em relação ao seu entorno ou a uma área rural (EIV, 2011, p. 350).

Para analisar esse item, os técnicos tiveram que identificar os efeitos da ocupação na radiação solar, bem como identificar os efeitos da ocupação no vento (direção e velocidade). No estudo do EIV do Guará, utilizou-se a relação entre a distância e a altura das edificações, nomeada pelo termo fator de visão de céu – FVC (*sky view factor*), que indica o quanto pode ser visto do céu, a partir de um ponto situado no centro da rua. Outro critério foi a orientação da malha urbana para se perceber variações no sombreamento geradas pelas edificações.

O EIV (2011, p. 378) constatou que as alterações promovidas na volumetria dos lotes nas Áreas Especiais 2 e 4 da Avenida do Contorno e na Avenida Central, até 2020, mantém o fluxo dos ventos entre as edificações em decorrência da mudança de direção dos ventos barrados pela massa edificada. Os efeitos dessa alteração no fluxo dos ventos seriam pouco significativos sobre os lotes dos conjuntos adjacentes, não requerendo a adoção de medidas para manter a ventilação natural.

Quanto à iluminação, devido à verticalização das edificações na Avenida Central e nas Áreas Especiais 2 e 4 da Avenida do Contorno, haveria sombreamento nos lotes adjacentes aos empreendimentos, que teriam reduzido o tempo de incidência da iluminação natural e aumentado o uso de iluminação artificial. Por outro lado, trar-se-ia maior conforto térmico e evitar-se-ia a utilização de climatizadores, reduzindo também o consumo de energia elétrica.

¹⁰² Ilha de Calor é um fenômeno climático que ocorre geralmente nos centros das grandes cidades devido aos seguintes fatores: Elevada capacidade de absorção de calor de superfícies urbanas como o asfalto, paredes de tijolo ou concreto, telhas de barro e de amianto; Falta de áreas com cobertura vegetal, o que reduz a evapotranspiração; Impermeabilização dos solos pelo calçamento e desvio da água por bueiro e galerias, o que reduz o processo de evaporação. Concentração de edifícios, que interfere na circulação dos ventos. Poluição atmosférica que retém a radiação do calor, causando o aquecimento da atmosfera (Efeito estufa). Informações obtidas no EIV, 2011, p. 350)

O que se percebe é que, em termos de externalidades, o EIV está a sugerir uma compensação de efeitos, não se identificando, no estudo, a indicação de medidas compensatórias.

h) paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

O último item a ser analisado neste trabalho remete a um tema caro ao Distrito Federal: paisagem urbana e patrimônio natural e cultural. Brasília foi idealizada para receber a Capital Federal da República, fato que motivou o compromisso e a responsabilidade na escolha da melhor proposta do Concurso Público realizado para a elaboração do projeto que melhor atendesse ao objetivo – Cidade Administrativa.

Foi tombada inicialmente pelo Governo do Distrito Federal por meio do Decreto nº 10.829/1987, que visava a preservação da concepção urbanística de Brasília. Posteriormente, o Governo Federal, através da Portaria nº 314/1992 – SPHAN (Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional), também declarou o tombamento da cidade.

Verifica-se a importância de políticas públicas como o Plano Diretor Local para ordenar e dinamizar de maneira controlada o crescimento urbano das cidades que compõem o Distrito Federal, em especial aquelas limítrofes à Zona Urbana do Conjunto Tombado, de forma a não ferir as características que conferem para Brasília o título supramencionado.

No planejamento local da RA do Guará, os aspectos de transição foram estudados abordando tanto a proximidade física com a área de tombamento quanto as visuais que poderiam interferir no Conjunto Urbano já consolidado. No tocante às áreas dos empreendimentos, tem-se que, além da verticalização, houve mudança estética na arquitetura, inserindo-se edificações com traçados e materiais modernos, numa concepção de condomínios com amplas áreas de lazer e esporte, sendo recebido de forma positiva na paisagem urbana. Por outro lado, o EIV (2011, p. 379) salientou que a concepção de condomínios com amplas áreas de lazer e esporte poderia causar um impacto negativo na paisagem urbana como um todo, já que ele afasta ainda mais a possibilidade de convívio coletivo.

Outro ponto a destacar é que em razão da proximidade do Parque Ecológico do Guará com o Guará II (EIV, 2011 p. 379), a população deste setor urbano tenderia a utilizá-lo como área de lazer e recreação, demandando investimentos do Poder Público para instalação e adequação do mobiliário urbano apropriado. O uso do Parque Ecológico pela comunidade

seria um impacto positivo porque permite o usufruto do espaço público pela sociedade e atende as premissas do PDL do Guará relativas ao estímulo ao uso dessa área protegida.

Diante da análise de cada item apontado pelo art. 204 do PDOT, o EIV (2011, p. 381-385) concluiu que a ocupação dos lotes vazios e em desuso situados ao longo da Avenida do Contorno e Avenida Central do Guará II, com os empreendimentos definidos para até 2014, cumpririam os objetivos do Estatuto das Cidades, PDOT e PDL do Guará, entre os quais: racionalizar o uso da infraestrutura instalada e respeitar as restrições ambientais, traduzindo-se na requalificação do setor urbano e na sua valorização quanto aos aspectos urbanísticos, sociais, econômicos e ambientais. O EIV ainda concluiu que a implantação dos 14 empreendimentos imobiliários nos cenários projetados para 2012 e 2014 seria viável, bem como a continuidade do adensamento do Guará perante os aspectos de crescimento avaliados, desde que fossem atendidas as recomendações técnicas indicadas no EIV.

Ressalta-se que a implantação dos novos empreendimentos implica outros benefícios sociais, entre os quais a geração de empregos diretos e indiretos: temporários, durante as obras; e permanentes, com a conclusão dos empreendimentos habitacionais e comerciais, nos quais se destacam vagas para segurança, limpeza, manutenção, comércio em geral e apoio aos escritórios. Nota-se que esses pontos supramencionados tratam de externalidades positivas que ocorreriam em decorrência do surgimento dos novos e modernos empreendimentos imobiliários, provocando, assim, impactos de bem-estar em terceiros (moradores do Guará e outros que exerçam atividades ali ou mesmo terceiros de outros bairros) que não participam dessa ação, sem pagar nem receber nenhuma compensação por esse impacto.

Constatadas as externalidades, o interesse da sociedade vai além do bem-estar dos compradores e vendedores que participam do mercado. Inclui também o bem-estar de terceiros que são indiretamente afetados. Não é por menos que, com o início da construção dos empreendimentos, a população residente no Guará efetuou diversos manifestos. Tentou, inclusive, impedir a nova concepção para a cidade, pois sabiam que de alguma forma esses novos empreendimentos iriam impactar em suas rotinas, visto que há muitos anos o bairro não sofria qualquer tipo de interferência.

Salienta-se que, caso as manifestações da população ganhassem respaldo e conseguissem obstar a construção dos novos empreendimentos, poder-se-ia atingir um

possível “impacto de vizinhança” igual à zero; não haveria nenhuma externalidade, porque não haveria nenhuma construção de empreendimentos imobiliários na região.

Contudo, não foi isso que ocorreu. Poder Público, sociedades empresárias e a população chegaram a um consenso para decidir que nível de impacto de vizinhança estavam dispostos a aceitar, identificando-se, assim, um possível “impacto de vizinhança ótimo”. Note-se, portanto, que o “impacto de vizinhança ótimo” pode ser alcançado, sendo importante a discussão sobre os seus níveis e não sobre um impacto de vizinhança zero, pois estaríamos diante de um retrocesso no desenvolvimento do cidadão, da sociedade e, consequentemente, da cidade. Contrariar-se-ia o próprio cerne do direito urbanístico.

Nessa perspectiva, o EIV constitui legítimo instrumento jurídico de política urbana com objetivo de proteger a população residente na área e suas proximidades, bem como indivíduos que de alguma forma desempenham alguma atividade perto do empreendimento a ser construído. Cabe ao EIV analisar, constatar, apontar e mitigar as externalidades negativas provocadas em terceiros decorrentes da construção de empreendimento imobiliário e/ou atividade, consistindo também em um legítimo instrumento jurídico de internalização de externalidades geradas pela construção de empreendimentos imobiliários.

CONCLUSÃO

O Estatuto da Cidade compreende uma nova etapa na evolução do direito urbanístico, sendo a expressão legal da política pública urbana. Suas diretrizes e instrumentos refletem exigências previstas na Constituição Federal, relativizando o uso da propriedade e compatibilizando o desenvolvimento social com o desenvolvimento sustentável, garantindo o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana.

O EIV está previsto nos artigos 36 a 38 do Estatuto da Cidade e é, antes de qualquer coisa, um instrumento de política urbana contemporâneo, que atende às exigências da vida moderna e tem inteira conformação a algumas diretrizes de política urbana fixadas no próprio Estatuto, como a garantia do direito a cidades sustentáveis, a gestão democrática da cidade e o planejamento do desenvolvimento destas.

As indicações e sugestões feitas no EIV são a oportunidade de melhor aproveitar determinado setor urbano, revitalizando-o e valorizando-o, juntamente com toda sua vizinhança imediata, que poderá receber de forma positiva os efeitos dessa ocupação, conforme se espera de um Plano Diretor Local. A partir da avaliação de impactos é possível apontar formas de mitigação dos efeitos dos empreendimentos ou atividade no meio urbano, além de medidas compensatórias para o mesmo meio no qual a atividade ou empreendimento se instalará.

Na presença de externalidades, o interesse da sociedade em um resultado de mercado vai além do bem-estar dos compradores e vendedores que participam do mercado, inclui também o bem-estar de terceiros que são indiretamente afetados (de forma positiva ou negativa). O EIV, portanto, é um instrumento que permite a tomada de medidas preventivas pelo ente estatal a fim de evitar o desequilíbrio no crescimento urbano e garantir as condições mínimas de ocupação dos espaços habitáveis. Com o EIV, o Poder Público, as sociedades empresárias e a população podem chegar a um consenso para decidir que nível de impacto de vizinhança estão dispostos a aceitar, identificando-se, assim, um possível “impacto de vizinhança ótimo”.

Note-se que o “impacto de vizinhança ótimo” pode ser alcançado, sendo, portanto, importante a discussão sobre os seus níveis e não sobre um impacto de vizinhança zero, pois estaríamos diante de um retrocesso no desenvolvimento do cidadão, da sociedade e, conseqüentemente, da cidade.

É por meio do EIV que são analisadas, constatadas, apontadas e mitigadas as externalidades provocadas em terceiros decorrentes da construção de empreendimento imobiliário e/ou atividade, consistindo em um legítimo instrumento jurídico de internalização de externalidades geradas pela construção de empreendimentos imobiliários.

No caso ilustrativo, embora peculiar, pela característica *ex-post* do EIV realizado, considera-se que a Administração Pública internalizou, ou indicou os meios para internalizar, as externalidades negativas produzidas pelos novos empreendimentos na região, como o aumento dos congestionamentos na RA do Guará. Uma das razões disto deve-se, de certa forma, ao fato de o TC n.º 02/08 ter induzido ou produzido os efeitos desejáveis de um EIV *ex-ante*.

Cabe apontar, por fim, que, no caso específico do Distrito Federal, com a recente edição da Lei n.º 5.022/2013, estabeleceu-se que o Atestado de Viabilidade para expedição do Alvará de Construção e/ou Carta de Habite-se fica condicionado ao EIV, bem como à formalização de eventual termo de compromisso entre o interessado e o Distrito Federal, acompanhado de escritura pública de caução dos valores de responsabilidade do interessado. Diante dessa obrigatoriedade, considera-se que haverá uma crescente tendência das incorporadoras operarem ao longo da curva do custo marginal social, e não ao longo da curva do custo marginal privado, fazendo, portanto, com que as externalidades sejam internalizadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, Victor Aguiar Jardim. **Planejamento Urbanístico – Gestão Democrática e Inserção Social**. 2007. P. 1. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/191791>>. Acesso em 18/08/2014.

BACARAT, Fabiano Augusto Piazza. **Meio Ambiente Urbano. Importância do Plano Diretor e do estudo de impacto de vizinhança**. Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas. Ano XXIV, n.º 27. Jul./dez. 2008.

BATISTA, Luis Carlos Lopes. **Uma Análise Econômica das Externalidades Ambientais Negativas – em especial, a solução dos tributos ambientais**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Vol. LI – n.º 1e 2. Coimbra: Editora Coimbra, 2010.

BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade: Quem ganhou? Quem perdeu?**. 1ª ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. LEI. N.º 10.257, de 10 de julho de 2001. Aprova o Estatuto da Cidade.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. 1ª edição. São Paulo: Saraiva: 2006.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Direito Urbanístico** (Coleção Pockets Jurídicos; 58 / coordenadores Fernando Capez e Rodrigo Calnago). São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. **Instrumentos de Intervenção Urbanística**. Revista Diálogo Jurídico. N.º 16 – maio/junho/julho/agosto. Salvador: 2007. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br/pdf_seguro/instrum_interv_urbanistica_pafonso.pdf>. Acesso em 11/07/2014.

_____. **Violência X Cidade: O Papel do Direito Urbanístico na violência Urbana**. 1ª Ed. - São Paulo: Marcial Pons; Brasília, DF: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao estatuto da cidade**. 5ª ed. São Paulo: Atlas. 2013.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Direito & Economia**. 5ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

COSTA, REGINA HELENA. **Princípios de Direito Urbanístico na Constituição de 1988. Temas de Direito Urbanístico** – 2. Coordenadores Adilson Abreu Dallari e LúciaValle Figueiedo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

DALLARI, Adilson Abreu. **Desapropriação para fins urbanísticos**. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de Direito Urbanístico**. Barueru. SP: Manole, 2004.

DISTRITO FEDERAL (2006) Lei Complementar 733, de 13 de dezembro de 2006. Aprova o Plano Diretor Local – Guará; Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação; Governo do Distrito Federal.

DISTRITO FEDERAL (2009). Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009. Aprova a revisão do Plano de Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT, Governo do Distrito Federal .

DISTRITO FEDERAL (2013). Lei Distrital n.º 5.022, de 5 de fevereiro de 2013. Dispõe sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV. Governo do Distrito Federal.

DISTRITO FEDERAL (2014). Lei Complementar nº 890, de 21 de agosto de 2014. Dispõe sobre o Plano Diretor Local da Região Administrativa do Guará – RA X, Governo do Distrito Federal.

Estatuto da Cidade. **Guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Instituto Polis. Brasília: /2001. Disponível em: <<http://planodiretor.saolourenco.sc.gov.br/leis/Estatuto%20das%20Cidades.pdf>>. Acesso em 14/07/2014.

FARIA, José Eduardo. **O Direito na Economia Globalizada**. São Paulo: Malheiros. 2004.

FERNANDES, Edésio; ALFOSIN, Betânia (Org.). **Direito Urbanístico. Estudos Brasileiros e Internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário da língua Portuguesa**. 5ª ed. Curitiba: Positivo, 2010.

GALVÃO, Olímpio. **Externalidades e Desenvolvimento Urbano**. Reflexões a parti do Estatuto da Cidade. 2005. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/143>>. Acesso em: 22/07/2014.

GARCIAS, Carlos Mello; BERNARDI, Jorge Luiz. **As funções sociais da Cidade**. Revista Direitos Fundamentais e Democracia. Ed: Unibrasil. 2008. Disponível em: <<http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/viewFile/48/47>>. Acesso em: 27/01/2015.

GICO Jr, Ivo T. **Metodologia e Epistemologia da Análise Econômica do Direito**. Revista Economic Analysis of Law Review. EALR, V. 1, p. 7-33. Jan-Jun. 2010.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

GUIMARÃES, Nathália Arruda. **O Direito à cidade culturalmente preservada: Os planos diretores municipais e a tutela do Patrimônio Cultural Imóvel do Brasil**. Tese Doutorado. Universidade de Coimbra. Disponível em: <<https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/18174/1/Tese%20Nathalia%20Arruda%20Guimaraes%202010.pdf>>. Acesso em 05/07/1982.

HARRIS Jonathan M. **Teoria das Externalidades Ambientais**. Disponível em: <http://www.neema.ufc.br/GERNPA_HARRIS4.pdf>. Acesso em 15/07/2014.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. Coleção Debates. Editora Perspectiva. 1962. 5ª Edição.

MANKIW, N. Gregory. **Princípios da Microeconomia**. São Paulo: Thomson, Learning, 2007.

MARQUES, Janaina da Silva. **Estudo de Impacto de Vizinhança: uma análise crítica feita por meio dos relatórios de impacto de vizinhança apresentados no DF**. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/7366>>. Acesso em 19/01/2015.

MEIRELLES, Hely Lopes de. **Direito de Construir**. 9ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

NICOLESCU, Basarab. **Manifesto da Transdisciplinaridade**. Trad. Lucia Pereira de Souza. São Paulo: Triom, 1999.

PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do Direito Civil – introdução ao Direito Civil Constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

PIRES, Maria Coeli Simões. **Direito Urbanístico, meio ambiente e patrimônio cultural**. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15973-15974-1-PB.pdf>>. Acesso em 30/06/2014.

PORTO, ANTÔNIO JOSÉ MARISTELLO. **Análise Econômica do Direito (AED)**. Disponível em: <http://direitorio.fgv.br/sites/direitorio.fgv.br/files/u100/analise_economica_do_direito_20132.pdf>. Acesso em 21/07/2014.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Plano Diretor e Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)**. Revista de Direito Ambiental. Ano 10. n. 37 jan-mar. Coordenação Antonio Heman V. Benjamin e Edis Milaré. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2005.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Plano Diretor, Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV): um diálogo**. Revista de Direito

Ambiental. Ano 11. n. 42 abr-jun. Coordenação Antonio Herman V. Benjamin e Edis Milaré. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2006.

ROCHA, João Carlos de Carvalho. **O estudo de impacto de vizinhança na jurisprudência**. Revista Interesse Público, ano 10. n. 52, nov-dez. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

ROCHA, Sílvio Luis Ferreira. **Função social da propriedade pública**. São Paulo: Malheiros, 2005.

REIS, João Emílio de Assis Reis. **O papel dos Estudos de Impacto de Vizinhança na Construção da função social da cidade**. Veredas do Direito, V. 1 – jan-jun. de 2004. Belo Horizonte: Escola Superior Dom Helder Câmara, 2004.

RIBEIRO, Gustavo Ferreira; GICO Jr, Ivo T. **O jurista que calculava**. 1 ed. Curitiba, PR: CRV, 2013.

ROCCO, Rogério. **Estudo de Impacto de Vizinhança: Instrumento de Garantia do Direito às Cidades Sustentáveis**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

SANT'ANNA, Marianna Senna. **Estudo de Impacto de Vizinhança: instrumento de garantia da qualidade de vida dos cidadãos urbanos**. Belo Horizonte: Fórum. 2007.

SÉGUIN, ELIDA. **Estudo de Impacto de Vizinhança. Revista de Direitos Difusos**. Volume 35. Jan-fev. Coord. Guilherme José Purvin de Figueiredo e Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo: Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil, 2006.

SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros. 2010

SOARES, Lucécia Martins. **Estudo de Impacto de Vizinhança. Estatuto da Cidade (comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. 3ª ed. Coordenação Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz. São Paulo: Malheiros. 2010.

SOARES, EVANNA. **A Audiência Pública no Processo Administrativo**. Revista do Ministério Público do Trabalho / Procuradoria-Geral do Trabalho — Ano 1, n. 1 (mar., 1991) — Brasília: Procuradoria-Geral do Trabalho, 1991 — v. Semestral. p 22-50.

SZTAJN, Rachel. **Externalidades e custos de transação: a redistribuição de direitos no novo Código Civil**. Revista e Direito Privado 22. Ano 6. abr-jun. Coordenação Nelson Nery Junior e Rosa Maria de Andrade Nery. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

TIMM, Luciano Benetti e CAOVIALLA, Renato. **As teorias rivais sobre a propriedade Intelectual no Brasil**. Economic Analysis of Law Review. EALR, V. 1, p. 49-77, jan-jun, 2010. Disponível em: <http://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/viewFile/1464/1113>. Acesso em 27/07/2014.